社会科学前沿

衰落还是转型

当代西方政党的发展变化研究

陈崎 著

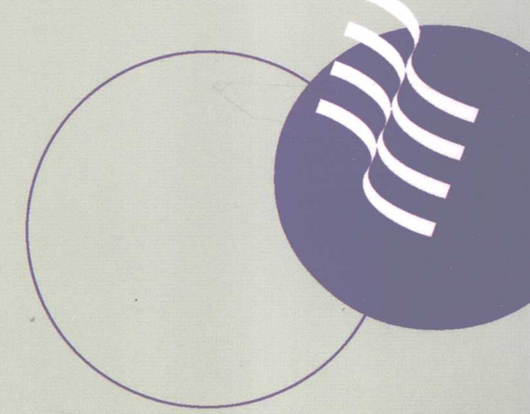
Decline or Transition



中国传媒大学出版社

策　　划：王　进
责任编辑：蔡开松
封面制作：钟雪亮

本书以中外学术界激烈争论的“政党衰落”问题为切入点，考察20世纪60年代以来西方国家社会环境和技术条件的变化对政党模式的演变造成的影响，分析政党与选民、政党与政府之间关系的发展变化，以及政党组织结构的相应变化，肯定政党在当代西方国家中所发挥的表达和整合各种利益、政治动员、录用政治精英、维持政府运转等不可或缺的作用，同时指出西方政党政治中存在着脱离选民、疏远社会等不利于政党长远发展的倾向。



ISBN 978-7-81127-962-7



定价：42.00元

衰落还是转型

当代西方政党的发展变化研究

陈　崎　著

中国传媒大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

衰落还是转型:当代西方政党的发展变化研究/陈崎著.
—北京:中国传媒大学出版社,2010.6

ISBN 978-7-81127-962-7

Ⅰ.①衰… Ⅱ.①陈… Ⅲ.①政党—研究—西方国家—现代
Ⅳ.①D564

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 109174 号

衰落还是转型: 当代西方政党的发展变化研究

著　　者 陈　崎
责任编辑 蔡开松
封面制作 钟雪亮
责任印制 曹　辉
出 版 人 蔡　翔

出版发行 中国传媒大学出版社(原北京广播学院出版社)
社　　址 北京市朝阳区定福庄东街1号　　邮编:100024
电　　话 86-10-65450532 或 65450528　　传真:010-65779405
网　　址 http://www.cucp.com.cn
经　　销 全国新华书店

印　　刷 北京中科印刷有限公司
开　　本 670×970 mm　1/16
印　　张 15.25
版　　次 2010年6月第1版　2010年6月第1次印刷

书　　号 ISBN 978-7-81127-962-7/D·962　　**定　价** 42.00元

目 录

绪　论

一、研究“政党衰落”问题的意义

本书探讨二战后西方政党发展状况的切入点是西方学者提出的“政党衰落”(the decline of political parties)问题。这一问题之所以值得关注,是因为自20世纪六七十年代以来,西方政界和学界围绕着政党是否衰落这个问题一直争论不休,争论的实质是如何看待政党在当代西方国家中的地位与作用。

政党是现代国家政治体制中不可或缺的重要组成部分,其诞生和发展是人类社会政治历史中的一大进步。在奴隶社会中,私有制使国家“获得了和市民社会并列并且在市民社会之外的独立存在”,[①]从那时起,政治的逻辑就取决于对国家与社会之间关系所做的不同解读。无论是奴隶社会还是封建社会,不管是神权政治还是王权政治,都极力强调国家对于社会的统治地位,政治权力成为排除人民权利、对社会施以压迫的工具。在与封建神权政治和王权政治斗争的过程中,西方资产阶级的思想家、政治家们提出了

① 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1972年版,第69页。

“天赋人权”、“主权在民”等具有鲜明历史进步性的政治理念，从而把国家权力与人们天生的权利联系起来，强调了社会对于国家的决定作用——国家管理社会的权力并非由国家本身产生，而是来自社会，来自民众的授权，国家权力应当服务于社会和民众，同时理应受到社会和民众的监督。与上述原则相应的现实的政治形式就是代议制民主，由民众通过定期选出的代表来行使自己的权力。显然，要使代议制民主具有可操作性，就要求社会具有相当的组织化程度，需要有一种强大的中介组织来反映民情、集中民意、完成选举过程的操作、保证政府的运转，从而将国家与社会、选民同政府连接起来。于是，政党作为争取政治权力斗争的组织化形式应运而生，并随着西方民主制度的日趋完善而不断走向成熟。

不过，与今天大多数人的印象不同的是，现代意义上的政党的出现、发展和在政治领域中发挥重要作用其实是相当晚近的政治现象，正如法国政治学家莫里斯·迪维尔热(Maurice Duverger)在1951年所指出的那样，“真正的政党存在至今仍不足一个世纪，在1850年，现代意义的政党仍未在地球上任何国家出现(美国除外)”，政党这个时期的出现和发展“显然是与民主制度的发展息息相关，换句话说，是与公民投票权的普及及议会权力的扩大结合在一起的”[①]。然而，就在这短短的历史中，政党受到的怀疑之深、批评之甚远远超过了议会、内阁、法院等西方政治体制的其他组成部分。我们可以说，政党是在不绝于耳的批评之声中不断开辟着自己的前进道路。在过去的150多年里，西方政治家和学者对政党的评价经历了三个阶段：第一阶段，在政党产生之初，许多人从根

---

① [法]莫里斯·迪维尔热著，雷竞璇译：《政党概论》，香港：青文文化事业有限公司1991年版，导论第1~2页。

本上否定政党，其主要原因是把政党与宗派混为一谈，担心政党会威胁到政治秩序的稳定，造成社会的分裂。美国的开国元勋们对政党谋求派别私利、分裂社会和国家极为担忧，首任总统乔治·华盛顿一贯反对政党政治，甚至在卸任总统职务时发表的告别演说中还念念不忘地告诫美国人民要“警惕党派思想的恶劣影响”，批评政党会给野心家以可乘之机来“颠覆人民的权力，篡夺政府”，从而成为民选政府“最危险的敌人”[①]；第三任总统、《独立宣言》的主要起草人之一托马斯·杰斐逊反对政党的态度也很坚决，“如果说不参加政党就不能进入天国，我宁可根本不去天国”[②]。第四任总统、有“美国宪法之父”美誉的詹姆斯·麦迪逊总结说，“党争就是一些公民，不论是全体公民中的多数或少数，团结在一起，被某种共同情感或利益所驱使，反对其他公民的权利，或者反对社会的永久利益和集体利益”[③]。总体而言，这一时期对政党的批评很大程度上出自直观的感性认识，理性思考的色彩较少。第二阶段，19 世纪末 20 世纪初，政党一方面作为“不可避免的祸害”逐渐被接受下来，另一方面则受到了全面的、系统的批判。这种批判在比较政党政治学的开山鼻祖、俄国政治评论家莫伊谢依·雅科夫列维奇·奥斯特洛果尔斯基（Moisei Yakovlevich Ostrogorski）写于 1902 年的《民主与政党组织》中就已初见端倪。在这部具有开拓意义的著作中，作者在对英国和美国代议民主制度下政党组织的作用进行比较研究的基础上，一方面勉强承认政党是英美民主政治发展过程

---

① Marjorie Randon Hershey, *Party Politics in America*, Pearson Education, Inc, 2006, p. 5.

② 转引自［美］詹姆斯·M. 伯恩斯等著，陆震纶等译：《民治政府》，中国社会科学出版社 1996 年版，第 361 页。

③ ［美］汉密尔顿、杰伊、麦迪逊著，程逢如等译：《联邦党人文集》，商务印书馆 1980 年版，第 45 页。

中的重要因素,另一方面着重指出了政党政治的弊端:政党组织及其核心集团通过巧妙地操纵民意来攫取自身的权力;选民投票所反映的并不是他们经过负责任的思考后作出的明智选择,而是党的中央机构和领导人操纵的结果,他们选出的政治精英们本应在议会中进行的富有理性的讨论,却被议会外的政党组织引入歧途;政党会由此变得专断,最终将歪曲代议制原则,损害代议制政府的功能。如何消除这些弊端?奥氏提出的办法是“联合但不统一”,即不再建立以获取政治权力为长期目标的永久性的政党组织,代之以个人自由组成的追求有限目标的临时性团体,一俟目标实现就将其解散。[①] 1911 年,德裔意大利籍学者罗伯特·米歇尔斯(Robert Michels)出版了他的传世名作《现代民主制度中的政党社会学》,进一步阐发了奥斯特洛果尔斯基的观点。在书中他通过对德国和其他国家社会党的深入考察,明确提出了“寡头统治铁律”——政党本来是为了达到特定的目的而建立起来的组织,可是一旦政党组织得到巩固,维持和扩大组织就成了它们的首要目标。党的领袖拥有智识、技能和心理等方面的优势,却因为追求权力而抛弃了自己的信仰。普通群众面对日益专业化、复杂化的政治事务显得手足无措,只得感激、信任乃至盲从领袖的权威。于是“使当选者获得了对于选民、受委托者对于委托者、代表对于被代表者的统治地位”[②]。这样一来,政党组织无论在将来取得怎样的发展也难逃寡头统治的命运,“最多也只能成为一个对国家组织低效的

---

① M. Ostrogorski, *Democracy and the Organization of Political Parties*, Vol. II, New York, Macmillan Company, 1922, pp. 651 - 691.

② [德]罗伯特·米歇尔斯著,任军锋译:《寡头统治铁律——现代民主制度中的政党社会学》,天津人民出版社 2003 年版,第 351 页。

微型拷贝"[①]。他宣布"组织处处意味着寡头统治"这一规律不仅适用于社会党，而且是近代以来的各种先进政党都无法逃避的历史铁律。奥斯特洛果尔斯基和米歇尔斯对政党的上述批判，其着眼点在于防止政党组织剥夺个人自由、歪曲个人意志，是从自由主义和个人主义的角度对西方反政党传统的又一种体现。

第二次世界大战之后，政党在西方政治体制中的必要性和重要性终于得到了充分的肯定。早在二战期间，美国学者沙特施奈德(E. E. Schattschneider)在出版于1942年的《政党政府》一书的开篇中就直言不讳地宣布："政党的兴起是现代政府明确的、根本的、区别性的标志之一。事实上，政党作为政府的缔造者，特别是一直作为民主政府的缔造者，起着重要的作用。可以直截了当地说，……政党创造了民主制度；而除却政党，现代民主制是不可想象的。"[②]1951年，迪维尔热在其被誉为政党研究领域"里程碑"的经典著作《政党概论：现代民主国家中的政党及其活动》中，着重肯定了政党存在的合理性，指出政党是在人民群众开始真正地进入政治舞台时出现的，是人民培养和吸收自己的精英分子的机制，它们在任何民主体制中都是不可或缺的。尽管政党组织中确实存在着不符合民主原则的寡头统治倾向，但也有相应的程序和机制来限制乃至抵消这种倾向。[③] 1966年，拉帕隆巴拉和魏纳(LaPalombara and Weiner)从政治现代化的角度入手，阐明了政党是现代政治体制的产物，当一个政治体制内的各类活动达到相当的复杂程度时，

① [德]罗伯特·米歇尔斯著，任军锋译：《寡头统治铁律——现代民主制度中的政党社会学》，天津人民出版社2003年版，第318页。

② E. E. Schattschneider, *Party Government*, Transaction Publishers, New Brunswick and London, 2004, p. 1.

③ [法]莫里斯·迪维尔热著，雷竞璇译：《政党概论》，香港：青文文化事业有限公司1991年版，第369－374页。

政党就应运而生,因此我们可以把政党看作是政治现代性的表现之一。[①] 美国政治学家乔万尼·萨托利(Giovanni Sartori)在 1976 年出版了政党学著作《政党与政党体制》,明确地把政党和宗派区分开来,指出政党是“一种组织,其追求的目标,是将所认可的代表,置于政府职位之上”[②],他还肯定了政党体制的作用,即通过政党之间的有序竞争,实现利益表达和利益整合,维持政治体制的稳定。

然而,20 世纪 60 ~ 70 年代以来,新科技革命的开展带来了技术的高度进步、生产力的空前发展,引起了西方社会结构的巨大变迁,进而导致了西方国家政治制度的变化,作为西方民主制度中最活跃一环的政党又一次首当其冲。在这个历史背景下,对政党的批评进入了第三个阶段,“政党衰落”、“政党危机”成为欧美政治学界激烈争论的话题。早在 60 年代,不少学者就开始对政党在当代西方国家的政治生活中发挥的作用提出疑问。1966 年,丹尼斯·J. 戈德福德(Dennis J. Goldford)宣称,在西方国家中“各种反对政党的方式和迹象随处可见,已成为政治文化的一个组成部分”[③]。同一年,美籍德裔学者奥托·基希海默尔(Otto Kirchheimer)指出,“在今日的西方工业社会中,政党的作用远不如人们想象的那样突出,而是有限得多”[④]。1969 年,安东尼·金(Anthony King)在考察

---

① 参见 Joseph LaPalombara and Myron Weiner (eds), *Political Parties and Political Development*, Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 3 - 4.

② [美]乔万尼·萨托利著,雷飞龙译:《政党与政党制度》,韦伯文化事业出版社 2000 年版,第 79 页。

③ Dennis J. Goldford, “Support for the Party System by the Mass Public”, American Political Science Review, 1966, p. 60.

④ Otto Kirchheimer, “The Transformation of West European Party Systems,” in J. LaPalombara and M. Weiner (eds), *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1966, p. 200.

政党在西方民主制度中的功能时断言,“在政治学领域内,政党曾被赋予了极端的重要性,但现在至少应该说我们已对其重要性产生了某种怀疑”[①]。70 年代后,“政党衰落”的说法被明确提出。1970 年,沃尔特·迪恩·伯恩汉姆(Walter Dean Burnham)第一次指出美国政党出现了“逐渐消亡的长期趋势”。[②] 此后,西方学者对“政党衰落”问题作了大量的分析和研究,提出了一些比较系统的理论。1992 年,汉斯·达尔德尔(Hans Daalder)对 60 年代以来的各种类型的“政党衰落”学说作了如下概括:(1)从原则上否定政党,即一贯否认政党的合法地位,把政党视为对良好社会的一种威胁;(2)选择性地否定某些运作不良的、有缺陷的政党,但不否定政党本身;(3)选择性地否定某些“不合理”的政党体制;(4)政党多余说,认为政党对当代西方民主政治而言重要性日益降低,其他政治行为主体、其他政治制度已经取代了政党和政党体制从前发挥的许多重要的政治功能。[③] 其中,政党多余说是当代西方“政党衰落”说中最主要的论点。

西方“政党衰落”问题只是本书的切入点,本书要关注的问题还有很多。当代西方“政党衰落”并不是一个孤立的、静止的现象,而是与外部环境息息相关的不断变化发展的过程。60 年代初,查尔斯·弗兰克尔(Charles Frankel)等人把选民党派性的削弱与西方的经济繁荣联系起来;60 年代末以来,新社会运动的兴起、新议题的产生和新政治活动主体的出现成为萨缪尔·亨廷顿(Samuel

---

① Anthony King, “Political Parties in Western Democracies: Some Sceptical Reflectins”, in *Polity* 2, 1969, p. 140.

② Walter Dean Burnham, *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*, New York: Norton, 1970, p. 133.

③ Hans Daalder, “A Crisis of Party”, in *Scandinavian Political Studies* Vol. 15, No. 4, pp. 269–70.

Huntington)、罗纳德·英格尔哈特(Ronald Inglehart)和罗塞尔·达尔顿(Russell Dalton)等人对“政党衰落”作出解释的依据。70年代后,尤尔根·哈贝马斯(Jürgen Habermas)、安东尼·金等人把西方的“政党衰落”归结为经济衰退和政府处理经济问题不力的结果。近年来又有一些学者提出,“政党衰落”是一种后工业社会的现象,但他们的观点受到了新马克思主义者的批评,后者把“政党衰落”视作晚期资本主义的特征之一。① 总而言之,西方“政党衰落”问题贯穿了过去40多年西方国家的社会变迁和政治变革的始终,至今尚未有定论。那么,究竟什么是“政党衰落”?哪些因素造成了“政党衰落”?如何看待“政党衰落”对西方民主制度和政党制度的影响?“政党衰落”的发展趋势又会怎样?对这些问题进行思考并作出初步的回答,不仅能够使我们正确地认识40多年来西方政党政治发展的过程,客观地评价政党在当代西方国家中的地位和作用,而且有利于科学地预测西方政党未来的发展趋势,加深对西方政党政治本质的认识,因而具有重要的理论价值和现实意义。

一个国家的政党政治要保持旺盛而持久的生命力,不仅必须符合本国的历史传统和现实的社会状况,而且要体现时代发展的要求、符合政治科学的基本规律。长期以来,中国共产党领导全国各族人民取得了革命、建设和改革事业的丰功伟绩,积累了宝贵的理论财富和实践经验,党的思想建设、组织建设和作风建设也结出了丰硕成果,发展成为拥有7600万党员、370多万个基层党组织的强大政党,展现出了蓬勃的生机和活力,与不断表现出意识形态淡化、选民基础削弱、党员数量减少和基层组织萎缩等衰落迹象的西

---

① Howard L. Reiter, “Party Decline in the West: A Skeptic’s View”, in Journal of *Theoretical Politics* Vol. 1, No. 3, p. 329.

方政党形成了鲜明对比。当人类社会跨入21世纪的时候，中国共产党提出了加强和改进新形势下党的建设的任务，把借鉴国外政党执政和建设的经验教训，学习体现人类社会政治文明的优秀成果，实现政治现代化、政党现代化的任务提上了议事日程，表现了对时代挑战的高度自觉和清醒认识。2002年11月，党的十六大指出，“必须以宽广的眼界观察世界，正确把握时代发展的要求”，强调“创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力，也是一个政党永葆生机的源泉。世界在变化，我国改革开放和现代化建设在前进，人民群众的伟大实践在发展，迫切要求我们党以马克思主义的理论勇气，总结实践的新经验，借鉴当代人类文明的有益成果，在理论上不断扩展新视野，作出新概括”①。2004年9月，党的十六届四中全会通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，深刻指出：“党的执政地位不是与生俱来的，也不是一劳永逸的。我们必须居安思危，增强忧患意识，深刻汲取世界上一些执政党兴衰成败的经验教训，更加自觉地加强执政能力建设，始终为人民执好政、掌好权。”②2007年10月，党的十七大再次强调“要居安思危、增强忧患意识”③，进一步明确了在世情、国情、党情不断变化的时代背景下，以改革创新精神加强党的建设是中国共产党肩负的既十分重要又十分紧迫的任务。2009年9月，党的十七届四中全会通过了《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》，告诫全党“党的先进性和党的执政地位

① 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，人民出版社2002年版，第51、12页。

② 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，人民出版社2004年版。

③ 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，人民出版社2007年版，第56页。

都不是一劳永逸、一成不变的，过去先进不等于现在先进，现在先进不等于永远先进；过去拥有不等于现在拥有，现在拥有不等于永远拥有”，重申“全党必须居安思危，增强忧患意识，常怀忧党之心，恪尽兴党之责，勇于变革、勇于创新，永不僵化、永不停滞，继续推进党的建设新的伟大工程，确保党在世界形势深刻变化的历史进程中始终走在时代前列”①。因此，考察当代西方政党面临的挑战以及它们如何应对这些挑战，从中汲取经验和教训，为推动我国的政治体制改革和加强党的建设提供有益的经验和借鉴，成为本书最根本的出发点和最主要的现实意义之所在。

二、国内外研究动态

自20世纪60年代以来，“政党衰落”已成为西方国家政党政治研究中的一个不容回避的话题，中外学者采用不同的理论框架，运用不同的研究方法，从不同的角度开展研究，取得了不少成果，为本书的写作提供了多重理论视角和丰富的实证材料。

（一）国外研究动态

国外的政党研究方法可以归纳为三个领域、两条路径。政党研究的三个领域也就是美国学者弗拉基米尔·奥兰多·基（Valdimer Orlando Key）提出的政党的三个组成部分或卡茨和梅尔所说的政党的“三张面孔”：“选民中的政党”、“作为组织的政党”、“政府中的政党”。“选民中的政党”即对某个政党表现出比较稳定的忠诚的那部分选民，它使政党扎根于社会中，是政党合法性最根

---

① 《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》，人民出版社2009年版，第5－6页。

本的来源和政党力量最基本的源泉;“政府中的政党”是政党进入政府的部分,它联系着政党与国家,负责组织政府、作出决策并承担相应的后果;而政府外政党的各级组织则为政党发挥其功能、实现其目标提供了可靠的组织保证。政党研究的两条路径是指功能路径和结构路径,前者关注政党作为政治体制中一个极为重要的组成部分所承担的功能,考察政党在动员和教育群众、组织选举、选拔政治领导者以及制定和执行政策等方面的效能;后者关注政党的组织形态、活动方式和内部结构,考察选民的政党认同、选民的浮动性、党员人数、党的各级组织和党的领导层,等等。国外学者对“政党衰落”问题的研究同样采用这些方法,即考察政党的组织和功能在上述三个领域内是否呈现出了衰落的迹象。

西方学者都承认当代西方政党因受到严峻的挑战而发生了巨大的变化,但对这些变化的性质及其导致的后果却莫衷一是。60年代以来,西方学者对“政党衰落”问题的思考和研究经历了一个逐步深入的过程。

最初,西方学者从政党与选民的关系入手来考察“政党衰落”问题。美国学者以选民的“政党认同”(party identification)为指标、欧洲学者采用“政党依附”(party attachment)为尺度对选民的党派性(partisanship)进行了测量,得出了比较一致的结论:选民的党派性显著下降了。许多著名学者如彼得·梅尔(Peter Mair)、罗伯特·哈莫尔(Robert Harmel)、肯尼斯·简达(Kenneth Janda)等人都持这种观点。但是,在选民的“政党认同”减弱所造成的政治后果问题上却出现了不同意见,大多数学者认为当代西方政党正经历着一场“选民的认同危机”,必将导致严重的后果;但也有一些学者否认选民的“政党认同”与选举行为之间具有必然联系,因而对“政

党认同"减弱、独立选民增加等现象在政治实践中的意义持怀疑态度。[①] 在对选民的党派性所做的个案研究中,美国学者马丁·P. 瓦滕伯格(Martin P. Wattenberg)作出了比较突出的贡献。他在1984年发表了《美国政党的衰落(1952年-1980年)》一书,后来又不断补充新材料,在1986年、1990年、1994年和1998年先后出版了该书的4个修订本,把研究的时间范围扩大到了1996年。瓦滕伯格的主要目的是要考察美国选民的政党认同削弱的原因,分析这种削弱的性质,评估这种削弱的程度。他创造性地提出:选民政党认同水平的降低并不表明他们对政党持否定态度,他们的态度大多是中性的。也就是说,选民并不厌恶政党,只不过政党在他们眼中的重要性降低了。瓦滕伯格认为,选民的这种中性态度甚至比否定态度更危险,因为只需适当的政策和良好的政绩就能把选民的否定态度转化为肯定态度,可选民对政党的漠不关心的冷淡态度一旦形成,就很难加以挽回。[②]

根据"传染理论"[③],西方学者很快把目光转向政党研究的下一个领域——政党的组织。在这个领域中,学者们的意见分歧更加严重。一派学者强调西方主流政党出现的"组织衰落"的迹象,如党员人数的减少、普通党员在党内地位的下降、党的地方组织和基

---

① 后一种观点可参见 Bruce Keith et al, *The Myth of the Independent Voter*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1992.

② Martin P. Wattenberg, *the Decline of American Political Parties* 1952 - 1996, Cambridge, Massachusetts: Havard University Press, 1998, pp. 50 - 71.

③ 西方学者用以解释政党变化的一种理论,其基本含义有两层:一是政党在一个领域内或一个层面上的变化必然影响到其他领域和层面;二是由于西方政党体制内各种类型的政党之间激烈的竞争关系,一类政党如果进行了成功的变革,其他类型政党很快会群起效仿。参见 Robert Harmel and Kenneth Janda, "An Integrated Theory of Party Goals and Party Change", in Journal of Theoretical Politics, Vol. 6, No. 3, 1994, p. 264.

层组织萎缩、党的积极分子和中下层干部作用减弱等等，认为这些迹象表明政党正在失去它们作为国家与社会之间桥梁和纽带的地位，产生的直接影响是削弱政党的力量、影响政党作用的发挥，从长远来看则会动摇政党存在的合理性和执政的合法性。另一派学者则以政党掌握的财力资源更充足、政党组织的专业化程度更高、政党的全国性组织和政府内的政党组织更加壮大为理由反对“组织衰落”的说法，在他们看来，随着西方国家的选举从过去的“人力密集型”转变为“资金密集型”，传统的“群众党”模式包含的“力量取决于数量”的逻辑已经过时，对政党组织的力量应有新的解释——“质量胜过数量”，掌握着大量资金、熟谙竞选技巧、善于利用媒体的党内领导层和专家队伍人数虽少，却完全能够达到赢得选举、上台执政的目的。在新的社会结构和技术条件下，党员人数的减少、党的地方组织和基层组织萎缩固然应当归因于各阶级、阶层的选民这一“供方”的减少，但作为“需方”的现代政党也不再有必要保持数量庞大的党员队伍、为数众多的地方组织和基层组织，因而以此作为政党“组织衰落”的依据是不充分的。[①]

不可否认的是，政党在政治系统内扮演的角色不只是受其他因素的控制和影响的因变量，而且是可以进行自我变革的自变量，它们可以为了适应选民和选举市场的变化而有意识地调整自身。西方国家的“群众党”面对60年代后变化了的社会结构和技术条件，相应地调整了自己的目标、意识形态和组织结构，呈现出向“全方位党”和“卡特尔党”两种新的模式发展的趋势。“全方位党”的

---

① 两派的争论可参见 Richard S. Katz and Peter Mair, *How Parties Organize: Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies*, London, Sage Publications, 1994. 也可参见 Robert Harmel and Kenneth Janda, “An Integrated Theory of Party Goals and Party Change”, in Journal of Theoretical Politics Vol. 6, No. 3, 1994.

模式是在1966年由奥托·基希海默尔提出的，他在对西方政党的意识形态削弱、党员的地位和作用下降、政党的党内团结和党际合作以及选举层面的变化进行了详细阐述后，得出了如下结论："全方位党"试图跨越选民之间的社会－经济差别和文化分野，吸引来自各阶层的尽可能多的支持者。很明显，"全方位党"的模式反映了西方政党为拓宽党的选民基础而作出的努力，但这种做法的必然结果是导致党派对立的淡化和意识形态的部分终结。[①]

进入20世纪90年代，理查德·卡茨(Richard Katz)和彼得·梅尔(Peter Mair)着手从政党与国家之间关系的角度来阐释西方政党模式的变化。他们发现当代西方政党正处于一种自相矛盾的困境中：一方面政党处于特权地位，拥有前所未有的巨大的国家权力；另一方面公众对政党地位的合法性提出了质疑，使政党受到了前所未有的强烈批评。对于这个矛盾，他们提出了"卡特尔党"的概念加以解释，一方面指出政党与国家之间的相互渗透和融合使政党获得了新的力量来源，弥补了政党的组织衰落造成的损失；另一方面却为当代西方政党无法解决脱离选民的问题而陷入"代表性危机"忧心忡忡。"卡特尔党"模式的提出，第一次明确地从政党与国家的角度来审视政党组织形态的变化和功能的调整，从而完成了对"政党衰落"问题进行考察的分析框架的构建。

进入新世纪以来，西方学者对"政党衰落"问题的认识总体而言仍未超越"全方位党"和"卡特尔党"的模式。不过，对政党进行更深入、更全面的理论分析和实证研究的成果相继涌现出来，其中不少著作涉及到了"政党衰落"的问题，如让·布隆代尔和毛里齐

---

① Otto Kirchheimer, "The Catch-All Party", in Peter Mair, *The West European Party System*, Oxford, Oxford University Press, 1990, pp. 50－60.

奥·科塔(Jean Blondel and Maurizio Cotta)主编的《政党和政府:对自由民主国家的政府与支持性政党之间关系的调查》(1996 年)和《政党政府的性质》(2000 年);瓦滕伯格和罗塞尔·J. 达尔顿(Russell J. Dalton)主编的《没有党派性的政党:先进的工业民主国家的政治变革》(2000 年);理查德·冈瑟(Richard Gunther)等人主编的《政党:旧概念与新挑战》(2002 年);保罗·韦伯(Paul Webb)等人主编的《先进工业民主国家的政党》(2002 年)等。这些著作有的重视理论分析,有的侧重实证研究;有的按国别开展研究,有的从政党类型入手。它们的线索和侧重点虽然各不相同,却有如下共同之处:(1)研究目的都是致力于全面地"回顾和重新评价政党":重新界定政党和政党竞争的概念、重新考察选民与政党的联系、重新审视政党的组织和模式、重新评价政党与政府的关系;(2)考察的范围很大,都是将欧美主要资本主义国家囊括在内的综合性研究成果;(3)考察的结果在选民党派性削弱问题上的看法大同小异。但是,这些著作对政党组织的发展变化和政党与政府接近乃至融合的趋势所蕴涵的意义却未能达成共识。这些著作反映了西方学者对"政党衰落"问题的最新、最权威的研究成果,本书在写作过程中从中汲取了有价值的观点和比较准确、翔实的资料。

(二)国内研究动态

与"政党衰落"问题在西方引起的热烈讨论相比,我国对这个问题的研究相对滞后。20 世纪 80 年代以前,研究者的注意力大都集中在西方国家的共产党之上,对资产阶级政党的研究不够充分,过多地强调了其阶级属性,对这些政党乃至整个西方政党制度的生命力普遍估计过低。80 年代后,情况有了较大改观,出现了不少研究西方国家政党制度的著作和学术文章,其中含有一些涉及西

方国家“政党衰落”问题的内容，分析也比先前更为客观。但总的来说还没有脱离考察一个或几个国家、一类或几类政党的原有框架，主要的视角仍是西方政党意识形态的衰落和政治腐败，既没有把西方“政党衰落”作为一种整体趋势加以分析研究，又没有对西方政党的组织变化和功能调整进行细致而深入的理论探讨。

1996年，改革出版社出版了我国学者王长江所著《政党的危机：国外政党运行机制研究》一书，这是与本书的主题最为接近的一部专著，也是迄今为止国内唯一的一部从政党危机的角度来考察国外政党的学术专著，其研究对象涵盖了西方国家政党、前苏联东欧各国政党和第三世界国家的政党；研究的时间范围从政党产生时起一直延伸到当代。作者指出，考察国外政党的危机应从结构危机、意识形态危机和金钱、权力造成的危机着手。其中，“所谓结构危机就是指，政党内部现有的结构、机制和内部关系，不能胜任政党自己设立的目标，或是在形势和客观条件发生变化的情况下不能适应党的任务的转变，从而使政党面临困境”。[①] 这种观点明显地突破了国内学者传统的研究框架。此外，作者还探讨了政党体制危机的问题，“当由于政党出了问题而影响到政党体制，以至于政党体制再不能按原有的模式存在，再难以按原有的轨迹运作时，我们就可以断定，政党体制出现了危机”。[②]这也是一个很有启发性的视角。在探讨政党危机的原因时，作者指出，“80年代末、90年代初政党的结构危机源于政党在结构上对新技术革命和经济发展要求的不适应”[③]，应该说也是比较中肯的。2004年，王长江

① 王长江著：《政党的危机——国外政党运行机制研究》，改革出版社1996年版，第42页。

② 同上，第170－171页。

③ 同上，第206页。

教授在其新作《政党现代化论》中，进一步把政党危机、政党变革和政党现代化结合起来进行讨论，将20世纪60～70年代的西方“政党衰落”视为政党现代化过程中的一个组成部分，对于考察“政党衰落”的原因和预测其发展趋向都很有意义。

在国内期刊登载的学术论文中，全面论述“政党衰落”或“政党危机”问题的寥寥无几，比较有代表性的如罗云力撰写的《西欧政党政治的危机与解析》（载《欧洲研究》2004年第5期）、李路曲的《西欧政党与政府的关系、政党交易和政党的衰落》（载《马克思主义与现实》2006年第6期）、刘长江的《政党的转型还是政党的衰落》（载《江苏行政学院学报》2008年第6期）、段志超的《“政党政治危机”与当代政党政治的发展形态》（载《求实》2009年第1期）等。概而言之，其主要观点如下：（1）欧美发达资本主义国家的政党如今正在遭遇着一场从意识形态、组织结构、运行格局到合法性的全方位危机，危机并非集中于某个政党或某些类型的政党，也不止发生在个别国家和地区，而是带有普遍性；（2）政党危机的根源不是传统政党的故步自封，而是在全球化、信息化的时代背景下，市场经济的高速发展和社会结构的巨大变化所造成的一系列后果，具体表现为后物质主义价值观的兴起、大众传媒的发展、非政府组织的崛起等等；（3）危机的本质不是西方民主价值观的动摇，而是政党作为民主制度的重要组成部分遭遇挑战，反映了西方民主制度从间接民主向直接民主转型的发展趋势；（4）危机并未达到导致西方政党整体衰落的程度，面对日益严重的危机，这些政党表现出了相当强的适应性，采取了诸如扩大意识形态包容性、增强政党体制的开放性、加强党的组织建设等一系列对策来巩固自身在

政治生活中的作用,维持了西方民主政治的运转。[①] 上述观点中不乏真知灼见,"政党危机的本质是西方民主的转型"这一结论尤其具有启发性,对西方政党危机的各种表现及原因的分析也与本书所探讨的"政党衰落"主题有不少相通之处。

当然,对本书的写作有所帮助的学术成果远不止此。改革开放至今,有赖于研究条件的不断改善和学术氛围的日臻浓厚,国内学者对西方国家政治体制的了解日益深入,对西方政党的国别研究也取得了极为丰硕的成果,对美、英、法、德、意和瑞典等西方大国主要政党的理论演变、组织结构变化和政治实践均有大量的学术论文论及。这些成果虽然与本书的主题没有直接的关联,但为本书的研究工作提供了丰富的背景知识、多方面的学术视角和生动鲜活的个案材料。

三、研究对象与方法

(一)研究对象

西方"政党衰落"实际上是个非常笼统的说法。从上文对国内外研究状况的考察中不难看出,中外学术界之所以对这个问题难以达成共识,其中的一个重要原因就是对这个概念的内涵和外延缺乏一致的把握。

(1)本书中的"西方"包括了哪些国家?

不解决这个问题,本书的分析就无从展开,更无法得出正确的结论。"西方"不是单纯的地理概念,而是包含着丰富的政治文化

---

① 可参见刘长江:《政党的转型还是政党的衰落》,载《江苏行政学院学报》2008 年第 6 期;罗云力:《西欧政党政治的危机与解析》,载《欧洲》2004 年第 5 期;段志超:《"政党政治危机"与当代政党政治的发展形态》,载《求实》2009 年第 1 期。

含义。传统上,我们所说的西方国家几乎涵盖了所有的发达资本主义国家,不仅包括了欧美各国,而且把日本、加拿大和澳大利亚等国也归入其中。为便于开展研究,同时考虑搜集到的资料情况,本书把研究范围限于英国、法国、德国、意大利、瑞典等西欧主要国家和美国,其他发达资本主义国家均未包括在内。从第二次世界大战结束以来政党发展的状况来看,西欧政党具有相同的逻辑起点,遵循着相似的变化路径。由于历史传统、现实国情和制度环境存在着较大差异,美国政党的发展历程与西欧政党不尽相同,例如,在美国从未产生过以阶级划分为基础的组织严密的“群众党”。不过,美国的民主党和共和党并不总是作为西欧政党的对立面或替代者而出现的,尤其是自 20 世纪 60 年代以来,美欧政党呈现出越来越多的相似之处,它们之间的可比性显著增强,以致有的学者提出了“西欧政党美国化”的观点。况且,美国作为近代政党的发源地之一,又是现代政党政治发育比较成熟的国家,对本书的研究而言自然是不可或缺的。

(2)本书中“西方政党”究竟是指哪些政党?

要恰如其分地确定考察范围显然并不容易。一方面,自二战结束以来,特别是迪维尔热的《政党概论》问世之后,政党在西方国家的地位和作用已经得到了普遍的认可,绝大多数“政党衰落”论者并不想从根本上否定政党,也不认为所有类型的政党都在走向衰落。所以,考察范围不宜过大。另一方面,西方学者对政党的分类五花八门:根据政党的不同起源可以把它们分为内生党和外生党;根据政党的阶级属性可以把它们分为资产阶级政党和无产阶级政党;根据政党的意识形态和它们在政治光谱上的位置,可以分为左翼政党、中间政党和右翼政党,或者称为激进型政党、改良型政党和保守型政党;根据政党与社会分野的联系,可以分为资产阶

级政党、工人政党、农民政党，以及宗教政党和世俗政党；根据政党的首要目标不同，可以分为追求选票最大化的政党、追求职位最大化的政党、追求政策的政党和追求党内民主最大化的政党；根据政党活动的地域范围不同，又可以分为地区性政党、全国性政党和国际性政党。然而，以上任何一个分类标准都无法把所有表现出“衰落”迹象的政党全部涵盖在内，以此为依据对西方“政党衰落”问题进行探讨很可能导致考察的范围过于狭窄。本书所说的“西方政党”是指那些在20世纪50年代处于迪维尔热所说的“群众党”的发展阶段（美国的民主党和共和党除外），从60年代起经历了基希海默尔提出的“全方位党”的发展阶段，此后又表现出卡茨、梅尔等人所说的“卡特尔党”特征的政党。这些政党大多是当代西方国家的主流政党，其首要目标是赢得选举，上台执政。[①]

（3）如何界定“政党衰落”？

借用霍华德·L. 赖特（Howard L. Reiter）的说法，“‘政党衰落’是指这样一种现象，从总体上看，与以往相比，政党对于群众层次和精英层次上的政治行为者的态度和行为所起的决定性作用减弱，受重视的程度降低，激发选民的选举行为的可能性更小”[②]。本书认为，在把握“政党衰落”的问题时应注意下列几点：

第一，“政党衰落”问题的涉及面不能仅限于某一个西方国家

---

① 学界对“主流政党”的概念缺乏严格的界定。一般认为，西欧的主流政党是指政党家族中那些历史较长、有较为丰富的执政经历、力量比较强大、且具有现实的执政可能性及执政能力的政党群体。西方政治光谱上的左、右两翼的传统政党，如社会党/社会民主党/工党、保守党、基督教民主党等都应包括在内。西欧的共产党和自由党历史上也属于主流政党的范畴，但近年来力量和影响受到削弱。目前，西方国家的主流政党大都向“中间化”、“趋同化”的方向发展，逐渐演变为中左、中右政党。

② Howard L. “Reiter, Party Decline in the West: A Skeptic's View”, Journal of Theoretical Politics Vol. 1, No. 3, p. 326.

政党政治格局的重大变化或者原有政党体制的崩溃，例如，在 20 世纪 90 年代，由于米兰贿赂丑闻曝光而引发了意大利政坛的大地震，长期执政的天主教民主党和社会党因丑闻迭出而一蹶不振，曾经参与执政的社会民主党、共和党和自由党也深陷腐败案件而声名扫地，取而代之的是由意大利力量党、全国联盟和北方联盟组成的右翼自由联盟，以及以左翼民主党为代表的左翼政党群体。就此而言，意大利原有的政党制度的彻底崩溃是毋庸置疑的，但这个剧变深深地植根于意大利的政治体制和政治文化，能否将其作为西方政党衰落的例证是值得商榷的，若由此轻易地推导出西方政党整体已经走向衰落的结论则有以偏概全之嫌。

第二，"政党衰落"的着眼点不在于政党能否获得或保持执政地位。每当一个主要政党在多次选举中受挫而长期处于在野地位时，该党衰落的论调总会高涨起来，1979 - 1997 年期间的英国工党就是如此，1997 年之后轮到了保守党迭遭重挫，在经历了 1997 年、2001 年和 2005 年三次大选的失利后，保守党的衰落又成为英国政党政治中的重要话题。因此，必须把"政党衰落"与西方国家左翼政党与右翼政党之间轮流执政的钟摆式的变化区别开来。

第三，不能静止地看待西方"政党衰落"，从 60 年代至今，受到挑战、面临衰落危险的政党已从当初的"群众党"变为今天的"全方位党"和"卡特尔党"，在这一动态的过程中，"政党衰落"的含义也有所变化。

第四，判断"政党衰落"与否不能仅仅依据政党在某一层面上的变化，必须对政党与选民关系的变化、政党组织的变化以及政党与政府关系的变化及其含义进行通盘考虑，才能得出总的结论。因此，综上所述，本书所说的西方"政党衰落"，考察的是自 20 世纪 60 ~ 70 年代以来，在当代西方国家的社会结构、阶级结构发生巨大

变化，科技发展导致通讯联络手段高度发达、媒体力量大大增强的时代条件下，西方主流政党是否呈现出一种总体上衰落的趋势，即政党本身作为政治行为主体在西方国家政治体制内的地位和作用是否受到了削弱，是否会被新出现的政治行为主体所取代。

（二）研究方法

（1）以唯物史观为指导

马克思主义政党理论认为，政党是代表一定阶级根本利益的政治集团，是阶级斗争的主要工具，“在通常情况下，在多数场合，至少在现代的文明国家内，阶级是由政党来领导的”。[①] “在以阶级划分为基础的社会中，敌对阶级之间的斗争在一定的发展阶段上势必变成政治斗争。各阶级政治斗争的最严整、最完全和最明显的表现就是各政党的斗争”。[②]唯物史观透过纷繁复杂的表面现象，深刻地揭示了西方资本主义国家政党政治的本质，指出在资本主义社会中，各个资产阶级政党之间的斗争是资产阶级内部不同阶层、集团和派别之间的经济利益矛盾在政治上的反映，为我们从总体上把握西方国家政党政治的实质提供了指导。

（2）定量分析与定性分析相结合的方法

为了使本书的研究过程和研究成果尽可能做到准确、客观，本书大量采用了定量分析法，制作、引用了大量表格，其中的分析指标和原始数据都来自国外权威机构的调查结果和著名学者的研究成果。例如，在考察政党与选民的关系时本书引入了政党认同、选民的易变性和选民的投票率这三个指标，并采用美国选举研究

---

① 《列宁选集》第 4 卷，人民出版社 1995 年版，第 151 页。

② 《列宁选集》第 1 卷，人民出版社 1995 年版，第 676 页。

(ANES)、盖洛普民意测验(Gallup Poll)和英国选举研究(BES)、瑞典选举研究(SES)、比较选举制度研究(CSES)提供的数据进行分析。在探讨政党组织的问题时,本书对政党的党员数量、政党的财务收支情况、各级组织掌握的人力资源等指标进行了考察。在研究政党与政府的关系时,本书以西方国家的内阁成员、议员的党派背景为指标来考察政党对政府的控制,以赖斯指数作为考察西方政党议会党团的团结程度的指标。在对这些指标进行定量分析的基础上,本书运用马克思主义的立场、观点和方法,通过定性分析对定量分析的结果加以解释,以达到驾驭复杂的实证材料、认清西方政党政治变化实质的目的。

(3)综合研究与个案调查相结合的方法

本书所探讨的问题涉及美国和西欧多个国家的不同类型的主流政党,因此,综合研究法是很常用的也是很有效的方法。本书尽量对纳入考察范围的十多个欧美国家进行综合性考察,通过比较、综合来概括出这些政党发展变化的共同规律。对于一些比较重要或者复杂的问题,本书也采用了个案研究法,通过对典型国家(美国、英国、瑞典、德国和法国等西方主要国家)和典型政党(如左翼的社会党/社会民主党/工党、右翼的基督教政党和保守政党)进行代表性分析,来揭示西方政党发展的总体趋势。

(4)动态分析与静态分析相结合的方法

由于探讨西方"政党衰落"问题所涉及的时间跨度比较大,从上世纪60年代起一直延续至今,所以本书采用了大量的动态分析来描绘各个历史阶段西方政党发展的轨迹,同时也没有忽略掉对典型时期政党的发展状况做静态的分析。比如在考察政党的党员人数时,既着眼于60年代至今西方政党党员人数变化的总体趋势,又着重分析了80年代以来这些政党党员人数的变化情况。

四、本书的框架结构

本书包括绪论、正文部分和结束语。

绪论阐明了探讨西方“政党衰落”问题的理论价值与现实意义,介绍了国内外对这一问题的研究状况,对本书使用的基本概念进行了界定,并对本书采用的研究方法加以说明。

正文共分四章。

第一章首先对“政党衰落”论的逻辑起点——“群众党”的组织特点和功能作了简要介绍,然后分析了20世纪60年代以来西方国家社会环境的变化对政党的影响,接着考察了西方政党基本模式的演变,为探讨“政党衰落”问题确定了一条总体思路。

第二章引进了选民“政党认同”的概念,并以此为指标对西方选民的党派性进行了考察,揭示了西方政党的选民基础不断削弱的发展趋势,分析了造成选民日益远离主流政党的原因,并考察了这种状况的出现对西方政党在政治体制中的地位和作用造成的实际影响。

第三章对西方政党的党员人数减少、党的地方组织和基层组织萎缩等“组织衰落”的迹象进行了分析,在此基础上指出了当代西方政党组织的变化趋势:政党所掌握的各种资源,无论是人力资源、财力资源还是权力资源,都由党的地方组织和基层组织向党的中央组织集中;由体制外政党组织向体制内政党组织集中。在这一章的结尾部分,对西方政党组织变化给政党带来的影响进行了评价,还介绍了西方学者对政党组织力量的新认识。

第四章分析了政党与政府之间相互渗透、相互融合的结果。一方面,政党对政府的控制加强,形成了政党政府;另一方面,政府对政党的影响力上升,导致了“卡特尔党”的出现,在一定程度上弥

补了因选民政党认同下降和政党的地方组织、基层组织削弱造成的人力、物力和财力的损失,但同时给西方政党的长远发展埋下了隐患。

结束语由两部分构成。第一部分总结了当代西方政党在结构和功能上的变化,指出西方政党在选举过程和执政过程中的作用仍然无可取代,因此远未达到衰落的地步。第二部分展望前景,指出"政党衰落"虽然在可以预见的将来不会在西方国家成为现实,但与选民和社会的疏远必然动摇政党存在和执政的合法性,对其长远发展产生不利影响。

第一章　西方政党的发展脉络与“政党衰落”

西方学者所说的“政党衰落”是一个动态的变化过程，“群众党”(mass party)是真正意义上的现代政党，也是20世纪50年代西欧国家的政党体制中占据主导地位的政党类型，因此对“群众党”的考察成为探讨“政党衰落”问题的逻辑起点。[①] 二战以后特别是20世纪60、70年代以来，西方社会环境的巨大变化对政党的选民基础、意识形态和运作方式所产生的深刻影响，成为当代“政党衰

---

① 美国的两大政党与西欧国家的主流政党有相当大的差别。美国的社会矛盾十分复杂，阶级、种族、民族、宗教、文化、地域等差别交织在一起，显然具有实行多党制的肥沃土壤，但由于美国的宪法和选举制度等制度设计，以上千差万别的利益最后竟然由两个大党——民主党与共和党来代表，无怪乎这两个政党的纲领都包罗万象，彼此的差别却十分有限了。此外，美国有大约100万个职位要通过选举产生，每年有12万至13万次大大小小的选举，因而美国的两大政党又是作为选举机器而存在的，其松散的组织结构与西欧国家的“群众党”也形成了鲜明的对比。以上两点决定了美国从未产生过严格意义上的“群众党”，民主党和共和党都被视为“没有明显的阶级差别、没有党员基础、没有中央领导机构”的政党。不过，自20世纪60年代以来西欧各国的主流政党在一定程度上呈现出与美国的民主党、共和党相接近的发展态势，因此，1966年基希海默尔在阐述“全方位党”的概念时，把美国两大政党和德国的基督教民主联盟、社会民主党等西欧老牌政党一起纳入了“全方位党”的类型之中。

落”理论的重要根源。1966 年,美籍德裔政治学家奥托·基希海默尔总结了二战结束以来西方政党的变化情况,提出了“全方位党”(catch-all party)这一新的政党类型,并对这类政党呈现出的组织削弱、阶级性弱化和意识形态淡化等趋势深表忧虑。20 世纪 70 年代后,西方政党的演变又突破了“全方位党”的范畴,1995 年,卡茨和梅尔提出了“卡特尔党”(cartel party)的概念,从政党与国家的角度对新的变化作出了解释,从而构建起了探讨战后西方政党政治发展的比较完整的理论模式,为我们考察“政党衰落”问题提供了新的视角。

第一节　西欧国家“群众党”的组织形态与功能

“政党衰落”论者之所以得出西方政党走向衰落的结论,主要的原因之一是他们以鼎盛时期的“群众党”的组织结构和功能为标准来衡量当代的政党。“群众党”是随着普选制的确立在 19 世纪末 20 世纪初走上政治舞台的一种政党类型,与更早的政党形态“干部党”(cadre party)相比,它们在动员特定阶级、阶层和社会集团的选民以及组织竞选方面具有明显的优越性,促使其他类型的政党纷纷效仿此种组织模式,通过“从左向右的传染”过程不断扩张,到 20 世纪 50 年代成为西方国家主要的政党模式。在学术研究中,“群众党”一直被学者们视作现代政党的范本。因此,分析“群众党”的组织特点和功能就成为本书考察“政党衰落”问题的起点。

一、“群众党”的组织特点

法国政党学家迪维尔热在考察西方政党的历史沿革时将政党分为“干部党”和“群众党”。“干部党”又称“权贵党”、“骨干党”,

产生于18世纪末19世纪初，是一种与当时的政治制度条件（有限的选举权）和经济发展水平（工业化初期）相适应的前现代的政党组织形态。对这一类政党的出现，迪维尔热描述说，先是由一些利益相同、立场相近的议员们组成议会内部的小集团，接着在议会外建立支持某些议员和小集团的选举委员会，最后在二者之间建立经常性的联系，"议员集团及选举委员会这两个母体细胞一旦诞生后，只要令各选举委员会之间建立经常性的维系并与议员集团联结在一起，那么真正的政党便出现了……议员集团协调各议员之间的活动，但每一议员亦致力发展其自身的选举委员会……于是，在同一议员集团内，通过各议员的协作，众多的选举委员会就间接地联系起来。只要这种仍属个人性质的关系转化为制度的关系，政党的诞生就正式完成了"。[①] "干部党"缺乏群众基础，通常是由议会和政府内的一些权贵人物为了竞选的目的而组成的，他们拥有金钱、名望、活动能力和技术专才，能够给自己所支持的候选人带来相当数量的选票。在组织特点方面，"干部党"既没有严格的入党手续，也不需要交纳党费，党员的人数有限，组织结构松散，不强调党员的一致性和整体性，往往依赖个人之间的社会交往联系起来，其实质是一小批独立的、自身拥有资源的党员个体把他们中的某一个人或其代理人送进议会作为代表，"干部党"的组织机构不健全，即使是中央机构也很弱小甚至缺失，党的领导权掌握在议会等公共部门中的政治精英手中，由于公共部门中的党员不依赖党的中央机构提供资源，因而无须服从中央权威。在阶级属性方面，"干部党"与早期的资产阶级政党大致吻合。由于诞生在不成

① [法]莫里斯·迪维尔热著，雷竞璇译：《政党概论》，香港：青文文化事业有限公司1991年版，导论第13页。

熟的时代条件下并且缺乏明确的政治纲领、稳定的社会基础和完善的组织结构，“干部党”一般不被认为是现代意义上的政党。

19 世纪中后期以后，工业化在欧洲各国迅速推进，资本主义社会的矛盾逐渐暴露出来，工人阶级与资产阶级的利益冲突日益尖锐。经济领域的矛盾和冲突在政治上的集中反映，就是人民对普选权的强烈追求推动着西方国家的选举制度不断变革。选举权的日益扩大和普及，从根本上改变了西方政党政治的面貌，随着选民数量的剧增，通过个人关系来指导选民的投票决定已无可能，必须依靠一个组织，而这个组织必须建立在人们普遍认同的宗旨的基础上。于是，在相对成熟的经济条件和政治条件下，一种现代政党模式——“群众党”便应运而生，这类政党把原本孤立分散的群众组织起来，使之成为守纪律有战斗力的集体，从而打破了社会上层人物对政党政治的垄断，使政党跨越出过去的狭小活动空间，从极少数人控制议会和政府的工具，变成规模巨大的人口参与政治的主要途径。对“群众党”而言，强有力的组织是它们的优势所在。一方面，通过吸收大量群众入党开展有效的阶级教育，从中选拔具有参政能力和执政能力的人才。另一方面，凭借成千上万的党员交纳的小额党费来维持党的日常活动和支付竞选的费用，弥补了缺乏有钱人大笔资助的不足；依靠党员（特别是党的积极分子）有组织的集体行动获得了丰富的人力资源，抵消了党内缺乏有影响力人物的劣势；通过党自办的报刊和其他与党有关的交流沟通渠道，与资产阶级政党控制下的商业媒体抗衡。因此，可以说组织对于“群众党”来说具有决定性的意义，它们构成了这类政党的基础。“群众党”在组织结构上具有以下几个显著特征：（1）有全面的、系统的政治纲领，对党的目标和实现目标的手段作了正式的规定；（2）通过党的章程明确地规定了党员的权利和义务、党员参与决策

的程序等;(3)建立了稳定的全国性和地方性的党组织,党的领袖通过制度化途径产生并向党员负责,拥有大量的普通党员和积极分子,并由专职的党的干部来组织党的政治活动。这种模式在组织方式上的特点在于,争取更多的群众加入本党,提高普通党员的政治积极性,通过党的基层组织和党员的活动与选民群众建立起长期的、牢固的联系,从而获得稳定的政治支持,保证整体的动员率。最早的一批既有群众性党员基础又有永久性组织的政党是西欧各国政治光谱左翼的政党,19 世纪末 20 世纪初的德国社会民主党、英国工党、法国社会党都是这类政党的典型代表。

毫无疑问,"群众党"比"干部党"的党员数量更多,组织结构也更健全。但二者之间的根本区别并不在于政党组织的规模和完善程度不同,而是在于它们的组织结构所体现的政治理念迥异。"干部党"产生在议会内部,是社会上层人物为了维护自身的地位和利益而组成的政党;"干部党"的活动范围主要集中在议会和政府内部,所依赖的是少数权贵所拥有的影响力的广泛性、技术的精通程度和财力的雄厚程度。它们的组织模式所体现的政治理念是:掌握权力、管理国家是显贵人物和精英分子的特权,普通群众则应被排除在政治之外。显然,由于在有限选举权的条件下"无论在财政上或者在政治上,资产阶级右派都没有组织群众的需要",[①]所以他们非但不积极寻求社会公众的支持,反而对群众的政治参与保持着高度的警惕。"群众党"则恰恰相反,它们诞生于议会之外的工人运动中,扎根在社会下层的普通群众中,缺乏有财有势的权贵人物的支持,所凭借的是工人阶级组织起来后所拥有的集体力量。

---

① [法]莫里斯·迪维尔热著,雷竞璇译:《政党概论》,香港:青文文化事业有限公司 1991 年版,第 65 页。

在这类政党相对完善的组织结构背后，是一种与日益扩大的选举权相适应的全新政治理念——政党首要的（若非唯一的）含义就是它们与社会的联系。具体而言，政治生活的基本单位是彼此之间界限分明的各个社会集团，集团成员个人生活的方方面面都与整个集团密切联系在一起，政治生活的主要内容是这些社会集团之间的竞争、冲突与合作，政党是社会集团及其成员参与政治、提出诉求乃至控制国家政权的代理人，它们提供了公民与国家之间的“根本的联系”，成为各个社会集团的最重要的政治代表，相应地，这些社会集团的成员也就成了政党的“天然的”选民。

二、“群众党”的功能

在现代政治逻辑下，政党最根本的功能就是作为社会与国家、选民与政府之间的中介，用英国政治学家欧内斯特·巴克（Ernest Buck）的话来说，就是“政党具有双重性格或性质。也就是说，政党是把一端架在社会，另一端架在国家上的桥梁”[①]。自从现代政党出现、政党政治成为西方民主政治的一般形式开始，公众、政党、政府就相互作用，共同构成了现代西方政党政治的基本框架。

不同类型的政党承担着不同的功能，这给考察政党功能造成了一定的困难。综观西方国家政党发展的历史，从“干部党”、“群众党”、“全方位党”到“卡特尔党”，不同的政党组织形态都是在特定的时代背景和制度前提下执行着特定的功能。《布莱克维尔政治学百科全书》把政党的功能归结为：（1）目标制定；（2）利益表达；（3）社会化和动员；（4）精英的形成与遴选。[②] 日本学者冈泽宪

---

① Ernest Barker, *Reflections on Government*, Oxford University Press, 1942, p. 39.

② ［英］戴维·米勒、韦农·波格丹诺编，中国问题研究所等单位组织翻译：《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社 1992 年版，第 521 页。

芙在《政党》一书中对政党的功能也作了类似的归纳:(1)政党对其成员利益的集约功能;(2)补充和选出政治领导人的功能;(3)决策机构的组织化功能;(4)政治社会化的功能。[①] 以上对政党功能的概括实际上都是以西方国家的“群众党”为蓝本而得出的。一般说来,“群众党”都应承担以下几项功能:

(一)利益表达功能

政党是利益的联合体。现代民主政治要求把民众的利益和要求置于政治生活的中心,但民众庞大的数量和复杂的利益要求决定了不可能使每个公民的利益直接反映到国家政权的系统之中,只能通过一定的中介把这些利益表达和反映出来,这就是利益表达。利益表达可以通过许多渠道来实现,如个人、利益集团、政党、政府机构等。政党是其中最有效的渠道,它们是代表着一定的阶级、阶层或社会集团利益的中介组织,只有它们才能把民众的利益和要求转化为党的政治经济文化纲领,直至上升为国家意志。处在不同条件下的政党,履行利益表达功能的情况往往有很大差异。

(二)利益整合功能

在现实政治生活中,来自社会各阶级、阶层和集团的利益要求纷繁复杂,不一而足,有的甚至相互抵触。如果任由各利益主体为了自己的利益而与其他利益主体斗争,并试图沿着自己的偏好来改变政府的方向,那么就不会有任何共同的价值、目标或意识形态能够得到全国性的支持。所以,政党不能简单地充当传达民众意见的“传声筒”或者“输送带”,它们必须能够作为一种力量,使民众

---

① [日]冈泽宪芙著,耿小曼译:《政党》,经济日报出版社 1991 年版,第 4 页。

的要求形成对权力机关的压力。要做到这一点，政党就要把它们所代表的那部分民众的意见和要求加以整合，形成党的政策主张，并努力将其转变成大选期间呈现在选民面前的一揽子计划。这就是美国学者利普塞特所说的“政党是冲突整合的工具”的含义所在。

（三）政治动员和政治社会化功能

所谓政治社会化，“就是各种社会力量影响和形成人们政治见解的过程，这个过程贯穿一个人的一生，从生到死”。[①] 政党是选民政治信息的主要来源、政党认同的培养者和行动指向的提供者。政党向选民宣传本党的思想、政治态度和意见，往往更多地是为了获得选民的永久性的支持。为此，政党必须进行自我宣传，自我推销，使尽可能多的选民了解它们，熟悉它们的政治主张和纲领，使选民相信它们的政治主张和纲领是代表他们的利益的。如果说政党的选举和竞选是为了谋求支配或影响政治系统，从而支配或影响政治过程的话，那么政治上的宣传鼓动就是通过直接的或者潜移默化的手法去教育群众，争取群众，把尽可能多的群众诱导到它们的思想路线上来，从而支配或影响人们的思想观念的转变过程。所以，无论从什么角度来看，政党在传播观念、推销自己的过程中，都会自觉或不自觉地促进政治社会化。另一方面，政党对公民的这种有意识的信息输入对公民认识政治问题也是十分必要的，它们教会了公民如何进行政治活动。

（四）选拔和录用政治精英的功能

政党与一般的社会团体不同，它们力图通过执掌政权来实现

---

① 李道揆著:《美国政府和美国政治》，商务印书馆 1999 年版，第 75 页。

自己所代表的利益。政党是不可忽视的通往权力的途径，它们的重要职责之一，就是要通过有组织的活动，把社会上的精英吸收到党内加以培养，并把他们向选民推荐，再由民众通过选举使他们担任总统、首相、部长、大臣、议会委员会领导、议员以及国有企业和其他公共机构的各种领导职务。这个功能是政党独有的，能够最有效地把政党与利益集团、媒体和其他政治组织区别开来。随着西方国家公职数量的日益增多，这种功能的重要性也在不断地增强。

（五）组织与完善政府运作的功能

现代西方国家的政府大多是在政党的主导下进行运作的，政党不仅要组织政府，而且要制定、实施各种政策，并随时承担其人事任命和政策执行所造成的后果。在当代西方国家，政府决策的扩大化、精密化和专业化对政党提出了越来越高的要求，赋予议会中的政党（议会党团）和行政机构中的政党（政府首脑、内阁成员和一部分高级官员）更大的权力，也使它们承担着更大的责任。选民以政党为标签来评估政府的绩效，或者在下一次选举中继续支持原执政党作为对其治国业绩的褒奖，或者抛弃原来的执政党转而支持其他政党。

西方学者对"群众党"功能的界定非常详尽。罗塞尔·达尔顿（Russell Dalton）和马丁·P·瓦滕伯格（Matin P. Wattenberg）分别考察了"选民中的政党"、"作为组织的政党"和"政府中的政党"所承担的功能，对这些功能作了比较全面的概括。这些功能包括：

选民中的政党：　简化选民的选择

教育公民

创造认同和忠诚的符号

动员选民参与

作为组织的政党:录用政治领袖并争取政府职位

培训政治精英

表达各种政治利益

整合各种政治利益

政府[①]中的政党:获得政府多数

组织政府

实现政策目标

将持不同政见者和反对派组织起来

确保政府对其行为负责

控制政府的行政机构

促进政府的稳定[②]

对如此之多的功能该如何把握呢? 巴托里尼和彼得·梅尔创造性地将政党的上述功能分为两组:(1)代表性功能:包括利益的表达、整合、政治教育和动员,等等。(2)制度性或程序性功能:包括录用政治领导、组织议会和政府、执行政策并为政策效果承担责任,等等。这为考察政党的功能提供了一个具有较强解释力的分析框架。[③] 此外,布隆代尔等人也做了类似的划分,把政党的功能分为“代表”功能和“领导”功能。[④]

通过执行上述功能,政党在西方国家的政治运作过程中发挥了重要的作用:为公民和团体的利益表达、利益整合及决策设定了

① 这里的“政府”是指广义的政府,既包括行政机关,也包括立法机关和司法机关。

② Russell Dalton and Matin P. Wattenberg, *Parties without partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 5.

③ Larry Diamond and Richard Gunther, *Political Parties and Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001, p. 332.

④ Jean Blondel and Maurizio Cotta, *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective*, New York: Palgrave Publishers Ltd, 2000, p. 25.

程序规范,从而避免了不规则竞争带来的混乱和无序状态,使政治生活规范化。此外,政党不仅提供了经常性的参与途径,缓解了高涨的政治参与压力,而且借助于对纲领和政策的调整、人事变更及轮流执政等方式来转移、释放或消解公众对现实的不满和愤怒,预防公众通过不正常的非法手段强行参政,起到了维系社会稳定的作用。政党已经成为西方民主政治不可或缺的一个组成部分,政党的存在及其功能的发挥,奠定了西方资产阶级民主政治的基石;从制度层面上看,政党制度和与之相适应的选举制度、议会制度一起,共同构成了西方民主制度的三大支柱。

"群众党"以其鲜明的纲领、严密的组织、完备的功能而著称,它是一种建立在现代生产力水平和社会结构之上的,同以普选权为基础的现代西方民主制度相适应的政党模式,这类政党的产生以及相应的政党制度的形成,比较真实地反映了现代西方社会中各阶级、各阶层的力量对比状况,被西方学者誉为"代表了政党发展的最高峰"。① 不过,"群众党"的成功并不是一蹴而就的,19 世纪末崛起的左翼"群众党"经过数十年的积蓄力量阶段,终于在 20 世纪二三十年代在英、法、德等国家掌握了政权,它们在选举中取得的巨大成功引起了西方政党体制内"从左向右的传染"过程,被处在政治光谱右翼的资产阶级政党、保守政党和宗教政党所效仿,直到 50 年代迪维尔热的传世名作《政党概论》问世之时,旧式的资产阶级"干部党"所剩无几,西方国家的主流政党已经确定了自身的意识形态定位,建立起了强大而稳固的政党组织,吸收了大批党员,基本上完成了向"群众党"的转化,"群众党"在经过长达半个多

---

① Larry Diamond and Richard Gunther, *Political Parties and Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001, p. 337.

世纪的扩张后终于发展到了顶峰，成为在西方政党制度中居于主导地位的政党模式。

第二节　20世纪60年代以来西方政党运行环境的变化

“群众党”在20世纪50年代发展到了顶峰，成为西方国家主流政党普遍采用的组织形式。但自60年代以来，西方政党的运行环境发生了重大变化。社会结构的深刻变化动摇了主流政党传统的选民基础；通讯联络手段的巨大发展、媒体作用的日益增强改变了选举的运作方式；“后物质主义”价值观念的兴起危及政党的传统意识形态；二战后勃兴的利益集团以及分别从左翼社会运动和右翼民粹运动中涌现出来的两类新兴政党成了新的挑战者，它们为了争夺公众的支持与传统的主流政党展开了激烈的竞争。这一切使整个西方国家的选举市场的面貌发生了根本性的改变，对“群众党”造成了巨大的冲击，成为“政党衰落”理论兴起的深刻根源。

一、社会结构的深刻变化

20世纪60年代以来社会结构的深刻变化是导致西方政党的选民基础发生重大变化的根本原因。二战后兴起的以原子能、电子技术、航天技术、生物工程为代表的新科技革命不仅促进了生产力飞速增长，而且造成了经济增长方式的变化、生产要素组合方式的变化以及产业结构的变化。这一系列变化的后果，是使西方国家的社会结构日益复杂化。过去，劳动密集型的制造业在经济中占主导地位，尽管雇佣劳动者中存在着技术工人和非技术工人的划分，但蓝领工人是主体，社会结构呈现出两头大、中间小的“哑铃

形”状态。然而，自 60、70 年代之后，新科技革命造成了经济结构的调整，科技成为第一生产力，知识取代土地、资本和劳动力而成为经济增长中的第一要素，第一、二产业不断萎缩，与新科技革命密切相关的第三产业和信息产业成为支柱产业。经济结构的变化引起了社会结构的变动，在绝大多数西方国家中，服务业和知识生产者增加，形成了人数逐渐增多的所谓“新中产阶级”的中间阶层。

对于什么是中间阶层，目前尚无统一的定义。西方经济学家和社会学家通常按照人们的职业、收入水平、劳动方式、名望、价值观念、心理因素等多重标准来界定这个概念，指出了这个阶层不同于传统意义上的阶级的许多特征。概而言之，他们受教育的程度比较高，是依靠知识与技术谋生的脑力劳动者，主要从事管理工作、技术工作和服务工作，脱离了直接生产性的活动，有别于教育程度低下、工作条件恶劣和经常面临失业威胁的传统产业工人；他们薪酬稳定而且比较丰厚，但没有大笔私产，不对自己所服务的机构享有财产分配权，因而不是资产者；在政治上，这个阶层崇尚自由民主，但思想保守，求稳怕乱，对社会变革持保留和反对态度，因而被称为“社会稳定器”。根据这些标准，被纳入当代西方社会中间阶层的，除了小农场主、小雇主、小业主、自由职业者等传统意义上的社会中间力量之外，还包括了专业人员、经理人员、中低级官员和职员、科研人员等二战后新兴的中间群体。

西方社会结构的深刻变化对主流政党的选民基础造成了冲击。在战后初期那种阶级界限比较清晰的情况下，工人阶级与资产阶级之间的对立和斗争是社会阶级斗争的主要内容，主流政党各有其对应的阶级力量、意识形态和政策取向。左翼政党依靠工人和其他下层群体，奉行民主社会主义，主张国家广泛而深入地干预经济，倡导建立福利国家制度。右翼政党代表资产阶级和社会

上层的利益,信仰自由主义,反对国家的过多干预,主张限制福利水平。然而,庞大的中间阶层的出现,使社会结构呈现出中间大、两头小的“橄榄形”状态,缩小了社会的贫富差距,缓和了无产阶级和资产阶级之间的尖锐矛盾,导致了与传统的左右二元政党体制相适应的政党选民基础产生深刻的变化。在当代西方社会中,位于金字塔顶端的超级富豪和身处底层的贫困者都是社会成员中的少数。1950～1970年,美国制造业的中层经理增长了23%,服务业的经理人员和中央与地方政权机关的中级官员增长近2.2倍。到20世纪60年代末,美国中间阶层在人口总数中的比例已经超过70%。[①] 此后,其他西方国家的中间阶层在全体劳动者之中所占比重也先后达到了45%至60%。不仅如此,由于中间阶层的成长与社会的经济繁荣、政治稳定和文明程度提高相伴,人们普遍以属于这一阶层为荣,在主观上认同中间阶层者甚至超过了中间阶层的实际人数。例如,有调查表明,21世纪初瑞典中间阶层在总人口中所占比重为55%,但人们对中间阶层的主观认同率高达80%。同样的情况也发生在德国,中间阶层的比重大约为50%,却有75%的社会成员认为自己属于这个阶层。[②]

在这样的情况下,当代西方国家的主流政党为了实现自己的第一位目标——上台执政,就必须赢得拥有大量选票的中间阶层的支持。为了吸引这部分的选民,西方政党普遍淡化左右政治界限,努力在公平与效率、国家与市场、安全与灵活性、社会理性调节与经济自发力量之间寻找平衡,试图在保留传统理论与政策的主

---

① 转引自安然:《福利国家改革与西方中产阶级的变迁研究》,载《新华文摘》2006年第12期,第146页。

② 杨宜勇:《对瑞典和德国中产阶级的考察》,载《开放导报》2004年第3期,第114－115页。

要内容的基础上，从其他政治思想中汲取合理的成分，以此扩大意识形态包容性，更全面地反映广大中间阶层的利益和要求。有学者把这种策略称为“政党选民基础的中间化”。[①] 不过，选民基础中间化的策略要收到预期的效果还面临着很多困难。首先，中间阶层选民的异质性决定了政党选民基础的脆弱性。中间阶层不仅人数众多、价值观念和生活方式迥异，而且处在不断的发展变化当中，因此具有很强的异质性，阶级意识淡漠。面对这个庞大而复杂的群体，任何政党要制定出一个既能包容各种利益、愿望和要求，又要独树一帜有别于其他政党的纲领，都不是一件容易的事。其次，中间阶层的选民的生活状态和工作环境不错，受教育程度也比较高，他们获取政治信息的渠道比较广泛，形成政治见解的过程比较独立，不像过去属于特定阶级的选民那样对某个政党有强烈的依附性和忠诚度，而是倾向于根据具体的问题和候选人来决定自己的态度。随着中间阶层的扩大，政党对具体问题的解决方案、政党候选人的个人魅力以及对突发事件的应对等因素对选民的影响增强了，在大选前的最后一刻才作出决定的选民人数日渐增加。这一状况表明政党与选民之间的对应关系不再稳定，政党已无法像过去那样拥有比例可观的、稳定的社会支持。

二、现代通讯技术的进步与大众传媒的发展

媒体对政党的重要性是不言而喻的，它们能够成百上千倍地扩大政党政治宣传的受众，因此政党与媒体的结合早已有之。在所有的大众传媒中，历史最长的是报纸，它具有成本低廉、阅读方

---

① 谢峰:《从时代变迁看西方政党的发展趋势》，载《中共济南市委党校学报》2004 年第 4 期，第 86 - 88 页。

便等优点，但也有时效性较差、不易使读者产生感性认识等不足。广播的出现，解决了困扰前人的一个难题——“从生理上讲，即使是精力再充沛的演说家，也难以使 1 万名听众同时听到自己的声音”，[①]美国的富兰克林·罗斯福总统就曾以态度诚挚亲切、语言质朴无华的“炉边谈话”（Fireside Chat）化解了长期郁积在选民心中的不满和疑虑，为推行新政赢得了理解和支持。在历史上，政党曾经垄断了政治信息的主要传播媒介，报纸和广播电台要么依附于政党，要么具有鲜明的党派倾向，因而成为政党的喉舌。在选举中，政党的组织不遗余力地利用自己控制的报纸和广播向选民传播关于竞选的消息，宣传本党的纲领、政策和候选人，培养选民对本党的忠诚，为候选人筹集竞选资金，鼓动选民投本党候选人的票，对候选人能否在选举中获胜起着至关重要的作用。在当代，随着现代电子技术和通讯技术的发展，以电视和互联网为代表的新式传媒已经无所不在，与旧式传媒相比，它们不仅传播信息的速度更快、容量更大、范围更广，而且实现了文字、声音、图像并茂，感染力极强。为了利用好这些新媒体来拓展自己的活动空间，政党不得不改变其以往的运作方式，甚至对自身的组织结构加以调整。

（一）电视

1960 年 9 月 26 日夜，肯尼迪与尼克松两人在 7000 万电视观众的注视下进行了美国历史上首次总统候选人电视辩论，年轻英俊、大方自然的肯尼迪战胜了老成刻板、神情紧张的尼克松，成为电视这一崭新媒体影响西方政党政治的里程碑式的事件。从此，

① ［德］罗伯特·米歇尔斯著，任军锋译：《寡头统治铁律——现代民主制度中的政党社会学》，天津人民出版社 2003 年版，第 22 页。

电视成了西方政党传播政治信息、争取选民支持的常用手段,政党领袖在大选前进行电视辩论也逐渐成为西方国家的政治惯例,英国曾长期以电视直播议会中每周举行一次的执政党与反对党之间的“首相问答”来替代政党领袖之间的电视辩论,但在2010年4月15日,英国工党领导人现任首相戈登·布朗(Gordon Brown)、保守党领导人大卫·卡梅隆(David Cameron)和自由民主党领导人尼克·克莱格(Nick Clegg)终于走到镜头前,举行了英国历史上首次电视辩论会,数以百万计的英国家庭坐在电视屏幕前观看了现场直播,收视率甚至超过了重大体育赛事,辩论的结果令人大跌眼镜,本来被认为是大选中陪衬的自民党领袖克莱格独领风骚,受欢迎的程度甚至超过了人们心目中的主角布朗和卡梅隆。

电视介入政党政治,标志着政党政治的原有逻辑发生了变化,政党在选举中的传统运作方式受到了新兴传媒的极大挑战。过去,在动员数量庞大的选民时,公职候选人离不开政党组织在人力、物力、财力方面的支持,电视的广泛应用大大削弱了政党组织在选举中的作用,使竞选活动中出现了以候选人和大众传媒为中心,而不是以政党组织为主线来展开的趋势。这种趋势在给西方政党带来新的资源的同时,也使它们面临着一些新问题:

第一,改变了政党选拔领导人和公职候选人的标准。由于电视图像比平面媒体更容易对选民产生直接的影响,所以候选人应该具有较好的外在形象,同时还必须熟知电视的报道方式和运作逻辑,能够得心应手地利用电视为自己服务。因此,在党内选拔领导人和公职候选人的过程中,是否具有媒体魅力成为首要问题,对候选人媒体形象的强调甚至超过了党内资历和工作能力,简而言

之,一名政治家“在镜头中的表现不能打动观众几乎就不能当选”。[①] 1997 年末 1998 年初,德国社会民主党面临着由拉封丹还是施罗德代表本党竞逐总理职位的问题。虽然拉封丹更能代表党的纲领而且得到了党内多数人的支持,但为了提高赢得大选的可能性,最后还是决定由媒体形象更佳的施罗德作为本党的总理候选人,施罗德果然不负众望,击败了连续执政 16 年之久的基民盟领袖科尔,为社会民主党夺回了总理宝座。德国学者迈尔对此评价说,社会民主党在选择施罗德的同时,也选择了媒体。[②]

第二,突出了政党领袖的作用,削弱了政党组织和普通党员的地位。电视为所有政党提供了一个新的竞争平台,在这个平台上,政党的领袖可以通过电视直接面对基层选民,而不必像过去那样需要借助政党组织来进行政治动员和宣传,党员和积极分子的人数多少也不再具有决定性的意义。政党选择那些善于同媒体打交道的人当领袖,投入大量资金,通过媒体精心地包装、设计领袖形象来传递党的政治理念,开展政治宣传,赢取选民的支持。在这种竞选策略中,政党领袖由于其扮演的特殊角色而获得了日益广泛的权力,政党组织和普通党员的作用则不断降低,导致党的地方组织和基层组织萎缩,党员参加党内活动的热情也逐渐消退。目前,西方政党内部积极参加党的政治生活的党员只是少数,形式上入党但不参加党的组织生活的消极党员成为大多数。这种状况对于一贯重视普通党员的“群众党”来说是一个严峻的挑战。

第三,淡化了政党的意识形态色彩。传统的主流政党通常重

---

① 转引自何军:《西方国家的政党与媒体关系分析》,载《当代世界与社会主义》2004 年第 4 期,第 5 页。

② 牟建君:《德国学者迈尔谈媒体与政党政治》,载《国外理论动态》2000 年第 7 期,第 23 页。

视意识形态宣传，有着各具特色的、较为坚定的政治信念和长期的政治目标。在过去的选举中，它们传递给选民的是稳定的、连续的、有实际内容的信息。而以电视为代表的媒体热衷于扩大舆论影响，追求轰动效应，所报道的内容不可能长期地停留在某一话题上。为了迎合媒体，西方政党改变了以往的那种着重宣传党的纲领和政策取向的竞选方式，着力打造候选人的形象，呈现出从纲领性政党向选举党转变的趋势。这种做法在短期内增加了政党的执政机会，但是政党为了谋求政治上的发展，根据媒体的需要频繁地变更自己的主张，使得执政后的党能否坚持其基本政治理念、保持其独特的政治特性成为一个问题，从长远来看，这关系到政党能否保持其政治生命力。

（二）互联网

互联网 20 世纪 80 年代中期诞生于美国，90 年代之后网络技术在西方国家进入了大发展的时期。1995 年以后，互联网用户的数量呈指数增长趋势，平均每半年就翻一番。据联合国秘书处称，发达国家占全世界人口的比例只有 16%，上网人数却占全球的 90%。作为一种新式信息传播工具，互联网缩短了时空距离，大大加快了信息传递的速度，为政党与选民之间进行直接的信息沟通和塑造舆论提供了新的场所。互联网络有着自己鲜明的特性。一是开放性。互联网四通八达，是一个没有边界、没有中心的分散式结构，充分体现了自由开放的理念和原则。同电视一样，在网络世界里，信息也能跨越时间和空间界限实现自由流动，选民不必亲临重大事件的发生现场，也无须花费很大代价购买任何复杂的设备，只要家中拥有一台能够上网的电脑，轻轻点击鼠标便可足不出户而知天下事。与电视不同的是，互联网的针对性更强，经常参与互

联网的人会成为网络用户，他们的需求相对固定，可以在网上“定购”自己所需的信息。二是互动性。除了互联网之外的其他大众传播媒介，无论是报纸、广播还是电视，在传播信息时都是单向的，即由传播者按照自身意志对信息进行加工后再灌输给受众，传播者处于主动地位，受众只能被动地接受。互联网则不然，它具有的实时互动的技术特性彻底改变了信息的传播者和受众之间的关系，任何网络用户既是信息接收者，同时也可以成为信息的传播者，并可以实现在线信息交流和实时互动。

西方政党对互联网的巨大影响早有认识，德国社会民主党、英国工党、法国社会党和瑞典社会民主工人党等老牌主流政党都比较早地开设了政党的网站以及党的领袖和候选人的网站，把传统的政党活动几乎全部转移到网络空间来开展。一方面利用网站大力进行政治宣传，解读党的纲领和理论、阐释党的方针和政策、介绍党的组织原则和机构、包装党的领袖和公职候选人、动员党员和选民、征求意见和建议；另一方面通过网站有效地管理党的内部事务，在网上吸收党员、缴纳党费和捐款、发布信息和指示、组织问卷调查和讨论、协调各级组织的行动、实现领袖和党员的双向互动。就这样，互联网的出现加强了政党与社会之间以及政党内部的信息交流和沟通，深化了党内民主和社会民主，在为政党发挥其政治功能提供新的平台的同时，也深刻地改变着政党。

今天，在竞选中能够游刃有余地运用网络手段的政党领袖已不乏其人，其中的佼佼者当属美国现任总统奥巴马。如果我们称罗斯福为“电台总统”，肯尼迪为“电视总统”的话，那么以奥巴马在竞选中对互联网的全面运用，堪称“互联网总统”。奥巴马延揽了一批互联网营销专家来出谋划策，早早就开通了自己的竞选网站 http://www.barackobama.com，投入巨额资金作为网络营销费用，

充分利用各种网络手段为竞选造势。据《纽约时报》等美国媒体报道，奥巴马依靠 Myspace 和 Facebook 等知名社交网站聚集了数以百万计的支持者为自己摇旗呐喊，仅在 Facebook 上的一个拥护者群组就有 230 万名成员，从中募集了大量的志愿者和足够多的款项；他通过视频分享网站 YouTube 和 MSNBC. com 来播放助选歌曲、政治演说和其他宣传视频；他一改克林顿、小布什等前任总统因担心泄露个人隐私而很少使用电子邮件的惯例，同意把涉及自己工作和生活情形的电子邮件内容公之于众。这些做法使他成功地将自己变成美国公众谈论的主题和崇拜的对象，同时使自己的竞争对手麦凯恩传统守旧、垂垂老矣的形象深入人心。2008 年的美国总统大选不仅是奥巴马个人的胜利，也将以开创由电视竞选时代走向网络竞选时代的新纪元而载入史册。①

不过，时至今日，互联网在很大程度上还不受传统政治精英的控制。它超越政党的控制之外传播政治信息，对政党构成了极大的挑战，同时也蕴涵着巨大的机遇。第一，网络的开放性使人们掌握了获取信息的新渠道，一方面增大了整合社会和凝聚人心的难度，对主流政党的意识形态灌输形成了挑战；另一方面为政党了解民情、调整政策取向和丰富政治理念提供了新的手段和工具。第二，互联网对传统的政党组织模式发起了挑战。传统的主流政党一般都建立了与本国行政区划相适应的从中央到地方的各级组织框架，党的理论和重要决策都通过上通下达的组织系统来传播。互联网的出现，超越了时间和空间的限制，实现了跨时间、跨地域的联系，从而突破了政党原来的按地域划分的组织层级，使政党的

---

① David Carr and Brian Stelter, "Campaigns in a Web 2. 0 World", http://www. nytimes. com, 2008 年 11 月 3 日。

组织结构呈现出从垂直的线性结构向扁平的网络结构发展的趋势。第三，催生了大量政治性社团。互联网使人们更容易对社会热点问题表达看法，共同的感受、共同的看法会产生共同的群体，发展为某种派别，甚至组织成政治性的社团或政党。它们大多以解决社会某一热点问题为宗旨，致力于短期的目标，而不大容易形成以综合解决各类社会问题和推动社会形态的阶段性变革为目标的、具备完整的政治信仰和组织结构的“群众党”。与这种组织特点相适应，这些社团可能在较短时间内形成暴风骤雨般的力量，掀起政坛的轩然大波，收到立竿见影的效果。[①]

从以上分析中不难看出，以电视、互联网为代表的现代媒体已经在很大程度上承担起了本来由政党承担的国家和公众之间的桥梁和中介作用，正像德国学者迈尔所说的那样，政党逻辑与媒体逻辑斗争的结果，是“媒体逻辑打败了政党逻辑”[②]，政党的利益表达功能和政治社会化功能在媒体的冲击下受到了削弱。不过，这只是媒体与政党关系的一个方面。另一方面，政党对媒体的冲击采取了积极的应对策略，争做“媒体的操纵者”，利用和控制媒体进行有利于本党的宣传，同时打击竞争对手，使媒体成为政党竞选的有力工具。在此过程中，政党的纲领、选举策略乃至组织结构都发生了变化，这种现象被称为“政党运作的媒体化”。今天，西方国家的政党与电视、报刊等媒体已经牢固地结合在一起，对互联网络的利用也在如火如荼地开展起来。

---

① 参见夏保成：《论网络政治》，载《焦作工学院学报（社会科学版）》2001 年第 3 期，第 2 页。

② 牟建君：《德国学者迈尔谈媒体与政党政治》，载《国外理论动态》2000 年第 7 期，第 24 页。

三、后物质主义价值观的兴起

后物质主义价值观的兴起也是影响西方政党的选民基础和运作模式的一个重要因素。美国社会学家丹尼尔·贝尔(Daniel Bell)把20世纪60、70年代以来西方资本主义国家产业结构和劳动分工的变化概括为"后工业社会的来临",罗纳德·英格尔哈特(Ronald Inglehart)则称之为一场"静悄悄的革命"。如果说工业时代人们主要关注的是阶级冲突以及与之相关的经济利益和物质财富的分配,那么,在后工业社会中,人们关注的焦点开始转向生态环境、生活方式和生活质量、人权、公民自由、性伦理以及战争与和平等与阶级不相关的"后物质主义价值",这反映了在物质富裕、教育普及和文化水平达到一定程度后,发达国家公众的思想和生活方式从重视物质满足向重视精神满足的转变。英格尔哈特认为,从物质主义向后物质主义的转变实际上就是从注重经济增长、公共秩序、国家安全以及传统生活方式的"旧政治"价值向关注环境质量、个人自由以及社会平等等"新政治"价值转化的过程。①

后物质主义的价值观的兴起和后物质主义社会群体的出现,使西方各国的主流政党特别是左翼政党的意识形态和政策取向受到了严峻的挑战。一般说来,"政党的政治见解,实际上包含着两个层面的内容。一是这个党对具体事务的看法、评价,根据这种就事论事的看法和评价,政党制定自己的政策。二是这个党在长期活动中形成的一套价值观念、理论体系和是非标准,它是这个政党在提出任何主张、作出任何决策时都有意无意地贯穿其中的,是政

---

① Ronald Inglehart, "The silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post Industrial Societies", The American Political Science Review, Vol. 65, No. 4, 1971.

党制定政策的依据。……后者就是我们所说的政党的意识形态”。[①] 公众价值取向的新变化,使西方政党在上述两个方面都面临着挑战。第一,原本以阶级为基础的政治分野逐渐淡化,政党的传统意识形态亟须调整。在“群众党”的模式下,每个政党的意识形态都是特定阶级、阶层和社会集团的思想体系,具有鲜明的阶级性。然而,物质上的相对富足,国家福利体制不断趋于完善,使得二战后成长起来的一代人不再将目光局限在那些与阶级利益和阶级矛盾联系在一起的问题上,不同阶级之间在价值观和利益上的分歧开始缩小,选民的阶级身份与其投票行为之间开始失去直接的相关性。后物质主义价值观的出现,标志着选民对社会的认识和他们所关注的问题都发生了改变。在这种情况下,要保持政党的意识形态所发挥的价值引导和社会整合功能,就必须对原有的意识形态作出调整,扩大其包容性,使之适应社会的发展。第二,原本比较清晰的左-右政治分野越来越模糊,政党的政策取向有待改变。以往的研究者们根据政党的意识形态和政策取向,能够比较准确地确定各类政党在左-右政治光谱上的位置。[②] 但是,对公民的政策倾向以及他们对某些经济或政治集团的支持所作的分析表明,随着后工业社会结构的变迁和后物质主义价值观的兴起,左-右之争在内涵上呈现出经济因素与非经济因素错综交织的局面,政治领域的论争已不再是传统意义上的国家与市场、自由与保守之争,而是日益围绕着自然环境和社会环境的质量、妇女地位、核能利用以及核武器等议题重新展开。为了在新的条件下赢得选

---

① 王长江著:《政党政治原理》,中共中央党校出版社 2009 年版,第 120 - 121 页。

② 根据政党的意识形态和政策取向,各种类型的政党在左 - 右政治光谱上的大致分布为:无政府主义团体→极左政党→共产党→社会党/社会民主党/工党→右翼保守政党→极右翼政党。

民的支持,主流政党必须对自己传统的政策倾向加以改变。

四、"选举市场"中新竞争者的出现

在新的时代条件下,原本由主流政党垄断的西方国家"选举市场"中出现了新的竞争者,其中最主要的是利益集团和新兴的非主流政党。对主流政党而言,利益集团是一把双刃剑,它们与政党属于同一政治体系下的不同政治系统,二者之间既存在着相互竞争、此消彼长的一面,又有相互协调、并行不悖的一面。相比之下,以绿党和极右翼政党为代表的新兴的非主流政党的崛起则反映了西方国家政党体制内部的变化,新兴政党在意识形态、政策倾向和组织结构方面都明显不同于主流政党,其组织结构的特点尤其突出。它们与主流政党为争取选民而激烈竞争,同时也为主流政党扩充意识形态内容、拓展政策领域、改革组织结构提供了借鉴。

(一)利益集团

"从最广泛的含义上说,任何一群为了争取或者维护某种共同利益或目标而一致行动的人,都是一个利益集团。"[①]利益集团最早出现于18世纪末,二战后,利益集团在西方各国大量涌现。这一方面是因为现代社会越来越具有开放性和竞争性,各个阶级、阶层和社会集团为了维护自身利益,需要组成特殊利益集团以壮大自身力量;另一方面,现代社会的发展和日益突出的社会分工专门化、细化使利益冲突更加复杂和尖锐,也使代表不同群体利益要求的利益集团的出现更有必要。绝大多数利益集团都宣称自己是非政治性的,但是几乎所有的利益集团都试图以某种方式参与政治。

---

① Robert Dahl, *Democracy in the United States*, Boston: Houghton Mifflin Co., 1965, p. 30.

在当今的西方政治生活中，利益集团的地位和作用越来越不容忽视，尤其是在美国，利益集团政治已经成为政治运转的一个重要特点。

利益集团不仅发挥着利益表达的功能，而且介入政策的制定过程，对政治精英的选拔和录用也有一定的影响。就其发挥作用的领域和方式来看，利益集团的社会政治功能的发挥在很大程度上是以削弱政党的代表性功能为前提的。首先，在竞选过程中，利益集团提供大笔金钱，使政党及其候选人在竞选经费上对它们的依赖性越来越强；利益集团还向政党提供人力、物力支持，动员选民投票给它们所支持的候选人，部分地取代了政党的政治动员作用与功能。这一点在候选人个人身上体现得最为明显。利益集团往往通过报刊、电视、广播、网络等现代通讯工具来影响社会舆论，为它们看中的候选人造势。同时，利益集团还通过赞成候选人提名、协助投票人登记和说服选民投票等活动为候选人提供帮助。这样一来，政党组织在竞选财政资助方面的能力降低，日益失去了约束本党的公职候选人、干部和党员的最重要的手段。其次，在立法和政策制定的过程中，利益集团作为具有一定独立性的社会力量，采取游说、施加压力等方式积极参与政治。议员是利益集团游说的重点。各种利益集团都竭力争取议员为自己出力，它们设法帮助议员在重要的议会委员会中谋得职务，主动向议员提供特定的信息、专业知识和观点，影响议员的立法倾向。这些院外活动既是对政党的政治功能的补充，也体现了对政党功能的一定程度的替代和削弱。

利益集团和政党在政治目的、作用对象、组织结构、功能等方面都存在着本质的不同。当利益集团的领袖们“在说他们是非政

治组织的时候,通常指的是他们是非党派性的”。[①] 利益集团与政党的根本区别在于,政党的目标是通过选举赢得政权,而利益集团不是一个能够与政党相匹敌的以获取政权为己任的组织,它们只是以寻求获得具体的、内容相对比较狭窄的政策优惠为目标,有选择性地影响政府的政策。不过,尽管利益集团实现自己利益的途径是多种多样的,但主要还是通过支持一个或多个政党,或者向政党并通过政党向政府施压来表达自己的利益需求。这表明利益集团与政党是密不可分的,二者往往形成比较稳定的、经常性的乃至制度化的关系。因此,如何利用好利益集团这把“双刃剑”是当代西方政党必须解决好的问题。

(二)新兴政党

当代西欧非主流新兴政党的兴起主要表现为绿党影响的扩大和极右翼民众主义政党势力的膨胀。这些新的政治力量在20世纪70、80年代崛起,打破了传统的中左和中右主流政党左右对峙、垄断政坛的局面,为西欧政党政治注入了新的元素,使主流政党面临着新的挑战。

1973年,欧洲第一个绿党“人民党”在英国成立。80年代前半期,西欧各主要国家的生态政党相继建立起来。各国绿党的初期发展很不平衡,比利时和德国的绿党早在80年代初就已进入了地方和全国议会。此后,瑞士、卢森堡、奥地利、意大利、爱尔兰等国的绿党先后进入议会,有些还参加了地方政府。英、法等国的绿党却因受选举制度的制约而举步维艰。90年代初,西欧绿党一度遭

① [美]詹姆斯·M.伯恩斯等著,陆震纶等译:《民治政府》,中国社会科学出版社1996年版,第356、301页。

遇挫折。德国绿党在两德统一之后的首次大选中遭到失败，未能进入议会；1991 年，瑞典生态党退出了全国议会。接着，“多米诺骨牌”效应又波及法国、荷兰、意大利等国的绿党。但是，各国绿党在进行了政治路线和组织结构的调整和改革后，在 90 年代中期以后获得了迅猛发展。1998 年，德国绿党首次参加政府，与社会民主党组成了“红绿”联盟政府上台执政，绿党领袖菲舍尔担任副总理兼外交部长。2002 年，执政的“红绿”联盟再次赢得了大选。意大利、法国、比利时等国绿党也相继参加了联合政府。

20 世纪 80 年代以来，极右翼民众主义政党对欧洲政坛产生了巨大的影响。新兴极右翼民众主义政党种类繁多、思想复杂，但大都以民族主义为其核心价值观，鼓吹民族沙文主义和排外主义。[①]奥地利自由党、意大利的北方联盟和民族联盟、比利时的弗拉芒集团、丹麦人民党、挪威进步党、瑞士人民党以及荷兰“富图恩名单党”等极右翼政党都可以归入这个范畴之内。1999 年 10 月，约尔格·海德尔(Jörg Haider)领导的极右翼民众主义政党奥地利自由党与中右翼的人民党联合组阁，在欧洲政坛上引起轩然大波。以此为开端，西欧极右翼政党向全国政权发起了强有力的冲击。2001 年，意大利的极右翼势力北方联盟、民族联盟与中右翼的意大利力量党组成“自由之家”，赢得选举上台执政。法国的极右翼政党“国民阵线”虽然在 1998 年发生分裂，但仍是政坛上的一支重要力量，在 2002 年 4 月举行的总统选举首轮角逐中，“国民阵线”主席让 - 玛丽·勒庞 (Jean-Marie Le Pen) 出人意料地获得了 17.02% 的选票，击败了社会党候选人若斯潘，进入了第二轮与希拉克的较量，震撼了整个欧洲。在荷兰，组建仅仅 3 个月的极右翼

---

① 史志钦：《欧洲极右政党透视》，载《国际论坛》2001 年第 6 期，第 7 - 10 页。

政党"富图恩名单党"在 2002 年 5 月举行的议会选举中获得了 17% 的选票和 26 个议席，一举成为荷兰的第二大党，并与基督教民主党和自由民主人民党组成了联合政府。

西欧非主流政党崛起有以下三个原因：

第一，西欧社会中间阶层的扩大对政党的选民基础产生了巨大的冲击，传统的左右翼主流政党为了赢得选举，不得不进行理论改革和政策调整，尽力争取中间阵地，纲领、政策日益趋同，在理论空间和政策领域中为非主流政党留出了政治真空。非主流政党鲜明的意识形态定位、激进的政策主张触及了一些公众所关心的问题，对部分弱势群体、下层选民和极端主义团体很有吸引力，还把一些原本不甚关心政治的选民招至旗下。从这个意义上讲，非主流政党是部分选民出于自身利益或偏好的"理智的选择"。

第二，主流政党的表现不佳为非主流政党提供了机会。中左和中右主流政党对西欧国家经济发展缓慢、失业率居高不下、治安形势恶化、大量外国移民涌入等现实问题拿不出有效的解决办法，使相当一部分选民大失所望。此外，涉及各国主流政党的政治丑闻和腐败案件不断被揭发出来，进一步加剧了选民的不信任感。他们通过投给新兴政党的"抗议性投票"，表达了自己对传统政治和主流政党的不满。

第三，经济全球化和欧洲一体化进程的加速，构成了非主流政党崛起的外部条件。在全球化和欧洲一体化的大潮中，西欧国家传统的民族认同和国家认同受到了冲击，加上经济不景气，不少民众在心理上缺乏安全感，对来自其他国家的移民偏见加深，种族优越感抬头，使极右翼政党的民族主义和仇外、排外主张有了更大的市场。同时，全球化和欧洲一体化进程使物质主义支配下的经济发展模式蔓延开来，威胁到了欧洲乃至全球的生态系统，绿党所倡

导的生态主义价值观和绿色政策得到了越来越多民众的认可。

对传统的西方主流政党而言，非主流政党的崛起也是一把“双刃剑”。一方面，非主流政党蓬勃发展的直接影响，是导致主流政党的选民大量流失。绿党获得了青年学生和白领阶层中的左翼选民的支持，极右翼政党也把许多原属于主流政党选民基础的社会力量纳入了自己的阵营。但在另一方面，这种此消彼长的变化也迫使主流政党积极采取措施与新兴政党争夺选民。它们修正党的纲领、路线、方针，将环境保护、女权主义、非暴力等新内容引入自己的意识形态；它们拓宽党的政策领域，把移民、反腐败、反全球化等新议题纳入自己的政策框架，使之涵盖更广泛的社会阶层的要求；它们借鉴新兴政党在党的组织建设和动员群众方面的经验，改革自身的组织结构，赋予党员和积极分子更多民主权利，采用多种手段获得选民的支持，推动了政党的组织和运作方式的现代化。此外，非主流政党作为崭新的力量登上政治舞台，在一定程度上改变了西方国家的政党体制，为主流政党结成竞选联盟和组织联合政府提供了更多的选择。

综上所述，20 世纪 60 ~ 70 年代以来西方政党的运行环境发生了巨大的变化。在科技水平和生产力水平大幅度提高的情况下，西方国家的社会结构和阶级状况发生了广泛而深刻的变化，迫使发达资本主义国家的主流政党改变自身的意识形态定位，修正自身的理论和纲领，调整自身的政策倾向，以便把更广泛的社会阶级和阶层纳入到党的支持者阵营中来；同时，传媒技术的快速发展、来自利益集团和新兴政党的竞争，又迫使主流政党改革自身的组织形态、活动方式和竞选策略。上述为适应新环境而采取的措施大大改变了原来的“群众党”模式，使当代西方政党和政党政治格局都呈现出了新的面貌，同时也引起了新的问题和争议，成为当代

“政党衰落”理论的重要根源。

第三节　20世纪60年代以来西方政党模式的演变

20世纪60年代以来,西方国家社会和经济结构的重大变化以及大众媒体的迅速发展导致了政党的意识形态色彩淡化、“选民基础中间化”和“运作模式媒体化”等倾向,使“群众党”的一些组织特点和功能开始发生变化,出现了西方学者所说的从“群众党”向“全方位党”的转变。“全方位党”作为不同于“群众党”的一种新模式,对西方国家的政治实践具有很强的解释力。70年代后,在西方政党向“全方位党”转型的倾向日益明显的情况下,学者们明确提出了“政党衰落”的说法。90年代,梅尔和卡茨在总结前人经验的基础上,提出了新的政党模式“卡特尔党”,试图从政党与国家的角度对“政党衰落”现象作出合理解释。考察60年代以来“全方位党”、“卡特尔党”的发展历程,可以了解西方政党如何调整自身来应对选民政党认同的下降和部分政党组织的衰落,对揭示政党未来的发展变革趋势也具有重要的意义。

一、“全方位党”的理论和实践

20世纪60年代以来西方国家经济的持续发展和福利制度的不断完善,打破了工业化早期形成的以资本和劳动的对立为基础的社会分化,传统的社会集团的集体认同不断减弱,传统的阶级对立日益缓和,福利政策的普遍实施更加模糊了阶级立场,普通选民的投票倾向不再简单地取决于人们的经济地位和阶级归属,政党力图制定出吸引大多数甚至全体选民的政策纲领,而不仅仅是代

表某一特定阶级或者阶层。此外，战后大众媒体迅速发展，政党领导人可以通过媒体与选民或者支持者沟通，直接传达他们的呼吁和号召，而不必像以前一样完全依靠政党的地方组织和基层组织。与此同时，选民的行为也发生了显著的变化，他们不再固定地支持某一个政党，而是像理性的消费者一样在政治市场上采取选择性的行动。

美籍德裔学者奥托·基希海默尔将上述倾向一言蔽之——从“群众党”向“全方位党”的转变。早在 1954 年，基希海默尔在一篇分析联邦德国政治体制的文章中就曾使用过“全方位党”这个说法，在这篇文章中他指出，德国选民更偏爱保守的“全方位党”，这就迫使社会民主党放松意识形态立场，结果造成了社会民主党与基督教民主联盟的政策分歧程度大大下降。不过，这时基希海默尔还没有把“全方位党”上升到一种新的政党模式的高度。此后又经过 10 年的研究和积累，在充分考察了政党变革趋势的基础上，基希海默尔才明确提出了新的政党模式——“全方位党”。①

60 年代中期，“群众党”向“全方位党”的转变正在方兴未艾之时，所以，基希海默尔没有给“全方位党”下一个确切的定义，在发表于 1966 年的论文②中，他只是从宏观上提出“全方位党”应包括以下 5 个相关的因素：第一，政党的意识形态色彩大大减弱。受选举策略的影响，尽管许多政党仍保留着“群众党”的组织形态，但一

---

① Andre Krouwel, "Otto Kirchheimer and the Catch-all Party," in West European Politics, Vol. 26, 2003, p. 23.

② 基希海默尔本人于 1965 年辞世，其遗作《西欧政党制度的变革》（The transformation of the Western European party systems）被收入拉帕隆巴拉和魏纳主编的《政党和政治发展》（Political Parties and Political Development）一书并于 1966 年面世。这篇篇幅并不长的文章在政治学界引起了强烈的反响，文中提出的“全方位党”这一崭新的概念也成为政党研究领域中的一座里程碑。

个足以赢得半数以上议席的政党一定是“全方位”的，这使它无法保持独一无二的意识形态。为了实现选票最大化的目标，政党牺牲了它们从前的意识形态和核心选民的利益，其结果是“全方位党”集中在政治光谱的中央，采取相似的政策立场，强调类似的政策议题。第二，党的高层领导集团的作用加强。民主选举的主要内容在于选举特定的领导人，政策纲领的制定已经成为政党领导人的特权，竞选过程也体现出鲜明的个人化色彩。第三，党员个体的作用下降。基希海默尔指出了党员人数上下波动、党员的社会构成和阶级构成更加均衡、党员交纳的党费在党的收入中所占比重下降等多种显示普通党员地位和作用削弱的迹象。第四，减少对某一个特定的阶级、社会阶层或宗教团体过多的重视，超越社会－经济的分野和文化的分野，以便在全体社会成员中更广泛地吸收支持者，使党具有“人民党”的特征。第五，保持和各种利益集团接近的渠道。① 简言之，基希海默尔创造出这个术语的用意是要指明这样一些不同于以往的倾向：从政党的意识形态上看，主流政党的意识形态部分终结，各政党越来越试图吸引尽可能多的、来自各个不同社会阶层和集团的支持者；从政党的理论观点和政策主张上看，政党的纲领更加温和且更加易变；从政党的组织运作模式来看，由党内精英主导党的组织。在这些变化中，最重要的就是政党阶级性的弱化和意识形态的部分终结。对当今西方国家政治生活中主要政党的考察表明，“全方位党”理论对西方政党政治实践具有很强的解释力。

“全方位党”理论在基希海默尔的故乡德国得到了比较充分的

---

① 参见 Joseph LaPalombara and Myron Weiner, *Political Parties and Political Development*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1966. p. 190.

验证。德国历史最悠久的政党社会民主党自19世纪60年代建党以来一直是一个马克思主义指导下的、以实现社会主义理想为目标的工人阶级政党。依靠工人阶级的坚定支持,该党度过了“反社会党人非常法”这段历史上的艰难时期,在议会斗争中取得了令人瞩目的成就,并在一战后多次登上执政舞台。在二战结束后的十多年里,社会民主党仍然没有放弃马克思主义理论基础和工人阶级政党的定位,但是徘徊在40%以下的大选支持率使它始终处于反对党的地位。于是,在经过激烈的党内争论之后,社会民主党下决心抛弃马克思主义这一意识形态的“包袱”,改变党的性质,向社会的各个阶级阶层,尤其是中间阶层敞开大门。1959年《哥德斯堡纲领》的通过,标志着该党与近百年来的历史传统分道扬镳。这个纲领公开宣称“社会民主党已经从一个工人阶级政党变成了一个人民政党”,“是由具有不同信仰和思想的人组成的一个共同体”,要“在同其他民主政党进行权利平等的竞赛中获得多数人民的支持”,[①]从而确定了从工人阶级政党向“全方位党”转变的总方向。在此后的50年里,社会民主党的“全方位”策略再也没有发生过根本性的变化,我们从1999年施罗德提出的“新中间道路”中依然能够清楚地看到“全方位”的影子。“全方位”策略的影响是显而易见的:社会民主党的力量得到壮大,党员人数从1958年的62.4万人增加到1973年的近100万人;在党员的构成上,1960~1969年,工人在新入党的党员中所占的比例由55.7%下降到39.6%,而职员和公职人员则由21.2%上升到33.6%。到1972年,在新吸收的党

① 张世鹏译:《德国社会民主党纲领汇编》,北京大学出版社2005年版,第70、84、72页。

员中,工人仅占27.6%,而职员和公务员则占34%,超过了工人。[①]截至1999年,工人党员的比例进一步下降到21.2%,而职员和公务员的比例则上升到38.8%。同时,个体从业人员、家庭妇女的比例也在下降;而具有大学教育背景的党员人数则在增加。[②] 社会民主党的"全方位"特色更加明显。

相比之下,德国的中右翼主流政党基督教民主联盟(CDU)[③]无论是意识形态传统还是党的阶级性都不像社会民主党那样突出,所以在推行"全方位"策略来扩大阶级基础时遇到的阻力要小得多,不那么引人注目。基民盟虽然在成立之初就将自己定位为中间派的人民党,但是那时的党员成分以天主教徒、有产者和农村人口为主,在工人阶级中缺乏影响力。70年代后该党大力推进自身的"全方位"化,在1978年通过的《路德维希港纲领》、1994年的《汉堡纲领》中一再强调"基督教民主联盟是一个人民党",要面向"德国各个阶层和群体的所有公民"。为了拓展党的阶级基础,基民盟在坚持其传统价值观和意识形态的同时,在政治纲领中添加了吸引左翼人士的社会福利内容,取得了明显的效果。据统计,1970~1977年,该党党员数量翻了一番,从33万左右增加到66万左右;1990年两德统一后,基民盟的党员人数进一步增加到近79

---

① 王学东:《一个老大政党的与时俱进——德国社会民主党是怎样从工人党变成人民党的》,载《南风窗》2004年第18期,第45页。

② 张文红:《谁是人民党——德国两个主流政党的定位问题》,载《当代世界与社会主义》2008年第2期,第76页。

③ 基督教民主联盟(CDU)成立于1945年7月,前身是魏玛共和国时期的中央党。该党最初是天主教徒、资本家和农场主利益的代表,后来又把支持者队伍扩大到职员、知识分子等中间阶层以及工人和农民。它与基督教社会联盟(CSU)从1949年起结成姐妹党参加竞选,并且在联邦议会中共同组成一个党团,是二战后德国主要的中右翼执政党。

万人。党员的成分几乎涵盖了社会的各个阶级和阶层。尤其值得一提的是，基民盟不仅扩大了在中间阶层中的队伍，而且使越来越多的工人脱离主要的竞争对手社会民主党而加入了自己的阵营。在2007年通过的《汉诺威纲领》中，基民盟重申了自己“中间人民党”的性质，表明它在新世纪中仍将在“全方位”化的道路上走下去。①

德国的社会民主党和基督教民主联盟并不是“全方位党”仅有的例子。基希海默尔在论文中还谈到了英国、法国和意大利的许多政党向“全方位党”方向演变的迹象。尽管有不少学者对“全方位党”的概念提出质疑，但是40多年来西方政党发展的事实证明，政党“全方位”化的趋势在欧美各国的确普遍存在。美国的民主、共和两党迄今为止一直是“全方位党”的典范。英国的工党和保守党、瑞典的社会民主党等老牌政党通过转型，基本上符合了“全方位党”的特征，它们都不惜牺牲传统的意识形态来追求更多的选票，它们的政策主张都比从前更加温和、趋同、易变，它们的内部运作模式都是由党内精英来主导党的组织，“全方位”策略使它们在选举中取得了巨大的成就，巩固了它们在国内的主流政党地位。法国政党的情况稍微复杂一些，二战结束以来法国的政治制度变化很大，政党体制也不很稳定。不过，通过对其主流政党的分析我们仍然可以理出一条比较清晰的线索来。社会党是传统的左翼主流政党，戴高乐主义政党（1947年戴高乐创立的法兰西人民联盟，1958年成立的保卫新共和联盟，1976年重组后更名的保卫共和联盟，2002年合并组成的人民运动联盟）代表着大部分右翼选民，成为右翼阵营的核心力量。由于法国的社会分裂一直比较明显，导

---

① 张文红：《谁是人民党——德国两个主流政党的定位问题》，载《当代世界与社会主义》2008年第2期，第76－79页。

致其左右翼主流政党时至今日仍然保留着相对浓厚的意识形态色彩，它们在政策倾向上的差别也比其他国家的政党要鲜明得多。尽管如此，两大政党都具备了党的领导层作用加强、党的社会基础向中间阶层扩展等“全方位党”的重要特征。意大利的情况由于保持了近半个世纪的政党政治格局在 1992 年的“政治地震”中被彻底颠覆而显得更加特殊。天主教民主党、社会党等二战结束后长期活跃在政治舞台上的主要政党都卷入了 1992 年爆发的“米兰丑闻”，在当年的大选中一败涂地，到 1994 年大选后沦落为无足轻重的小党，被左翼民主党和意大利力量党等新兴政党取而代之。此后各政党不断分化组合，在 2008 年大选中分别形成了以民主党为核心的中左联盟和以自由人民党为核心的中右联盟。这两个选举联盟在大选中表现出了争取各阶级阶层选民、政党领袖权力扩大和曝光率提高、左右界限模糊、政策倾向趋同等特点，被称为“全方位政党集团”①。因此，综合考察半个世纪以来西方主要国家政党政治的实践，我们可以毫不夸张地说，“全方位党”已经取代了“群众党”，成为 20 世纪 60 年代以来西方国家的主要政党模式。

作为“群众党”的替代者，“全方位党”没有完全抛弃前一个政党模式的遗产，它们希望在坚持党的传统政治定位的基础上向政治光谱的中央移动；它们试图在巩固传统的选民基础的同时把支持者扩大到社会的各个阶级和阶层；它们还继承了“群众党”的一整套组织结构。尽管如此，基希海默尔还是从西方政党“全方位”化的趋势中看出了潜藏的危机。他在阐述“全方位党”时没有明确提出“政党衰落”的问题，但在对 60 年代中期以前西方政党变化发

---

① Carolyn Forestiere, “Kirchheimer Italian Style: Catch-All Parties or Catch-All Blocs”, in Party Politics, Vol. 15, No. 5, 2009, p. 588.

展的基本情况进行分析时，“作为左翼社会主义者的基希海默尔对他所分析的趋势很是痛惜”[①]，并且表露出了他对西方政党未来发展的深切忧虑。他认为，虽然“全方位党”与“群众党”在外在的组织结构上十分相似，但这两种政党模式在实际运作中所反映的政党与社会的关系却有很大的不同：“群众党”追求的目标是实现本党所代表的阶级的利益，为此强调动员群众的深入程度，要求政党深深地扎根于自己的阶级基础之中，在政党与社会之间建立起了长期且稳定的联系；“全方位党”以选票最大化和上台执政为目的，因而强调游说选民的广泛程度，主张面向社会各个阶级和阶层来扩大党的选民队伍，在政党与社会之间建立的是一种短暂而脆弱的联系。他进一步指出，西方政党的“全方位”化虽然能够取得选举突破和上台执政等立竿见影的效果，但对政党政治长远发展的不利影响也是非常明显的。模糊的意识形态、趋同的政策取向使选民越来越难以在主流政党中进行选择，对政党政治持消极、冷漠态度的选民日益增多。如果任由这种趋势发展下去，将导致党派对立的完全消失和政党与社会之间的联系彻底被切断，最终结果是政党与社会之间的双向失控，即选民对政党失控、政党对其支持者失控。[②] 基希海默尔的上述创见表现了他敏锐的洞察力，也使他成为探讨“政党衰落”问题的先行者。在他的著作《西欧政党制度的变革》发表 4 年之后，沃尔特·迪恩·伯恩汉姆（Walter Dean Burnham）才第一次提出“美国政党逐渐消亡的长期趋势”，[③]又过

---

① ［英］戴维·米勒、韦农·波格丹诺编，中国问题研究所等单位组织翻译：《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社 1992 年版，第 94 页。

② Andre Krouwel, “Otto Kirchheimer and the Catch-all Party”, in West European Politics, Vol. 26, 2003, p. 32.

③ Walter Dean Burnham, *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*, New York: Norton, 1970, p. 133.

了一年美国专栏作家戴维·布罗德尔(David Broder)才大声宣称"政党完蛋了!"基希海默尔所预言的发展趋势后来部分地成为了现实,这就是由卡茨和梅尔等人所界定的"卡特尔党"。

二、"卡特尔党"的理论和实践

对政党从"群众党"向"全方位党"转变的趋势持悲观态度的西方学者和政治家不乏其人,但他们无法解释一个带有根本性的问题:为什么饱受非议、不断"衰落"的政党反而在当代西方国家中掌握了前所未有的巨大权力?20世纪90年代,理查德·卡茨和彼得·梅尔提出了新的政党模式"卡特尔党",从政党与国家之间关系的全新视角对这个问题给出了答案。他们明确指出,从奥斯特洛果尔斯基到迪维尔热,所有的政党理论家都是从政党与社会的角度来研究政党,都把"群众党"作为唯一完善的政党模式。"政党衰落"论者正是从这个理论前提出发,在观察到"全方位党"模式下政党与社会之间联系日益削弱的情况后得出了令人沮丧的结论。然而,这个前提本身就是可疑的。因为自从政党诞生的那一天起,社会、国家、政党之间的关系就在不断地发展变化,历史上曾经发生过的每一次政党模式的变迁,如"群众党"取代"干部党","全方位党"代替"群众党",都是特定历史条件下政党在国家与社会之间的定位变化使然,既受社会结构变化的影响,也是对民主概念的不同理解的产物。因此,不应只是关注政党与社会之间关系的变化,也要考察政党与国家之间关系的演变。

"卡特尔党"的第一层含义是政党与国家之间的密切关系。在"群众党"向"全方位党"转型的过程中出现了一系列表明政党与社会之间的关系受到侵蚀的现象:选民对主流政党的认同削弱,放弃投票的选民增多;忠诚于某一个政党的选民减少,在投票前最后一

刻才作出决定的“浮动选民”以及在不同的选举中投票给不同政党的“分裂投票者”增多；政党的党员人数大幅度下降，党员中不经常参与党组织活动的消极党员增多；政党的领袖和中央机构权力扩大，基层组织和地方组织的力量则严重削弱，等等。卡茨和梅尔不否认上述事实，但他们强调政党与社会的疏远并不足以导致西方政党的衰落，因为这些政党已经找到了新形势下的生存和发展之道，那就是调整自身在国家与社会之间的定位，进一步向国家倾斜，使政党的角色从社会的组成部分变成国家机构的组成部分，利用国家的资源确保自身在竞争中处于更加有利的地位。具体的做法，就是通过法律规定改变政党作为社会组织的性质，由国家提供政党维持生存和开展活动所需的经费、媒体资源和其他资源。

“卡特尔党”的第二层含义是主流政党组成卡特尔联盟共享国家资源。过去的“群众党”扎根于社会的一定阶级、阶层之中，拥有比较稳定的人力、物力和财力资源，即便在选举中遭到失败也不会危及政党本身的生存。“卡特尔党”缺乏社会基础，维持生存和开展竞选活动的资源越来越多地来自国家，赢得选举对这类政党而言就成了生死攸关的大事。显然，在西方国家的三权分立和执政党轮替的制度环境下，如果无法保证在选举中落败的政党获得足够的资源免遭生存危机，那么使政党成为“准国家机构”的设想根本不可能实现。于是，各国的主流政党组成政治联盟，将彼此之间的竞争限制在一定范围和程度之内，让执政党和反对党都能从国家提供的资源中分得一杯羹，既免除了主流政党的生存危机，又达

到了垄断政权、排斥新兴政党和其他政治组织的目的。[①] 这种做法与经济领域内垄断市场的卡特尔企业十分相似,"卡特尔党"之名正是由此而来。尽管西方政党通过国家的法律程序来实现自己的目标,然而正像梅尔所说的那样,"不管我们谈论的是国家对政党的各种规定,还是《政党法》或者国家给予政党补贴的数额,我们所说的其实都是由议会作出的决定,……因而也是由政党本身作出的决定。……如此一来,虽然每个政党都把这些规定视为自己必须适应的外部因素,但这些规定的特性往往是由全体政党或至少由大多数政党来设计和决定的",其实质都是政党利用掌握的国家权力"为自我服务"。[②]

"卡特尔党"的第三层含义就是它们独特的组织结构。与"全方位党"一样,"卡特尔党"表面上也保留了"群众党"那种相对完整的组织结构,但在实际运作中却有自身的特点。"卡特尔党"的各个组织层级相对独立,党的领袖不但在党内拥有很大权力,而且越来越多地利用党外的专业咨询机构和专业人员;党的中央机构在制定策略和处理重大问题时力图摆脱党的地方组织、基层组织和积极分子的掣肘;党的地方组织谋求在本地事务中和确定本地选举的候选人时有更大的发言权;普通党员获得了一定的民主权利,但仍缺乏制约领袖和中央机构的力量。更具特色的是,政党进入议会和政府的部分,即议会党团和担任政府高官的党员在党内占据着支配地位,他们控制着政府之外的党组织,作

① Katz and Mair, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party", in Party Politics, Vol. 1, 1995, pp. 16 – 21.

② Peter Mair, "Party Organizations: From Civil Society to the State", in Richard S. Katz and Peter Mair (eds), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London: Sage, 1994, pp. 1 – 22.

出了党的重大决策，决定了党的政策倾向。

“卡特尔党”在组织结构方面并没有超越“全方位党”的范畴，有学者据此否定“卡特尔党”是“全方位党”之后出现的新的政党类型。[①] 不过，“卡特尔党”这一概念的提出，将政党与国家的关系引入了政党模式的研究领域，指明了西方政党与国家之间相互渗透的趋势，展示了这些政党调整自身以适应新环境的能力，为我们考察当代西方“政党衰落”问题提供了一个崭新的视角。以往的政党研究聚焦于政党与社会的关系，以“群众党”向“全方位党”的转型过程中政党逐渐脱离社会为依据得出了“政党衰落”的结论。新的政党研究则另辟蹊径，揭示了“全方位党”向“卡特尔党”演进的过程中政党与国家日益接近的趋向，为当代西方政党的存在和发展提供了合理的解释。“卡特尔党”模式获得了许多西方政治学家的认可，在各国的政治实践中也得到了广泛的验证。越来越多的西方政党具备了政府首脑和议会党团支配全党、党组织与党员的相互依赖性减弱等“卡特尔党”的特征无疑是最直接的证明。此外，二战结束后，尤其是70年代以来涉及政党的立法迅速增多、国家给予政党财务补贴等现象在欧美国家日益普遍，成为政党转变为“准国家机构”的间接证明。

表1.1　西方政党的类型及其特性比较

特性	权贵党/干部党	群众党	全方位党	卡特尔党
存续时间	19世纪	1880－1960年	1945年至今	1970年代至今
社会政治的排斥程度	有限普选	公民选举和大众普选	大众普选	大众普选

① 参见徐锋：《当代西方政党组织形态变化述评》，载《欧洲研究》2006年第4期。

特性	权贵党/干部党	群众党	全方位党	卡特尔党
政治性相关资源的分布水平	高度限制性	相对集中	不太集中	相对分散
政治斗争的主要目标	特权的分配	社会改革的推动或反对	社会改良	作为职业的政治
政党竞争的基础	先定的地位	代表能力	政策效应	管理技能和效能
选举竞争的样式	管理式	动员式	竞争式	约束式
政党运作与政党竞选的性质	不相关	人力密集型	人力密集—资本密集型	资本密集型
政党资源的主要来源	个人联络	个人党费和捐赠	各种来源的捐赠	国家补贴
普通党员与政党精英间的关系样式	精英就是普通党员	自下而上，精英对普通党员负责	自上而下，普通党员是为精英而组织起来的拉拉队	相互自立
党员特性	规模小，精英化	规模大，党内均质化；积极发展党员，并将其严密组织起来，入党是认同的逻辑结果，强调权利和义务	向所有人开放，党内异质化；强调权利而非义务，入党依赖于个人认同的边际化	既不强调权利也不强调义务，党员与非党员之间的界限模糊；强调党员的个人化而非有组织的整体；党员因其对合法化神话的贡献大小而有不同的价值

特性	权贵党/干部党	群众党	全方位党	卡特尔党
政党沟通的渠道	人际间的网络	政党提供独特的沟通渠道	政党为进入非政党的沟通渠道而争斗	政党获得了特权以进入由国家管制的沟通渠道
政党在市民社会与国家间的位置	市民社会与国家之间并无明确的界限	政党属于市民社会，最初是市民社会新生成分的代表	政党是市民社会与国家之间的竞争性经纪人	政党成为国家的组成部分
代议样式	受托者	代表者	企业家	国家代理人

资料来源：Richard S. Katz and Peter Mair, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party”, in Party Politics, Vol. 1, No. 1, 1995, p. 18. 转引自张小劲：《关于政党组织嬗变问题的研究：综述与评价》，载《欧洲》2002 年第 4 期，第 67 页。

表 1.1 是卡茨和梅尔总结的政党产生至今的主要类型及其特征。当然，他们的总结并非无懈可击。正像一些学者指出的那样，不同时代、不同国家的政党种类极为复杂，绝非某种简单的分类方法所能概括。[①] 而且，政党类型的发展变化也不是直线式的，各种类型的政党之间也未必存在着此前彼后的传承关系，“群众党”不一定会发展成为“全方位党”，“卡特尔党”与“全方位党”也只是分析的角度不同。但是，如果我们对西方政党自诞生至今的整个发展历程中与社会和国家之间关系的变化进行纵向考察，就会发现这些政党的演变大致遵循着相同的脉络，即“干部党”→“群众党”→“全方位党”→“卡特尔党”。[②] 这些与西方民主的特定发展阶段

① Richard Gunther and Larry Diamond, “Species of Political Parties: A New Typology,” in Party Politics, Vol. 1, 2003, p. 168.

② Richard Gunther, Jose Ramonmonfero and Juan J. Linz, *Political parties: Old Concepts and New Challenges*, edit by Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 22.

相适应的政党模式承载着特定的民主含义，发挥着特定的功能，为我们研究和分析“政党衰落”理论提供了一条清晰的纵向逻辑线索。同时，西方学者考察政党的视角非常广阔，如一个国家的政党体制内政党的数量、大小、地域分布以及彼此之间的关系，党的意识形态、政策倾向、竞选能力，党的领袖、各级干部、普通党员、选民，党的组织结构、财务状况、党内的民主机制和决策机制，等等。在本书接下来的章节中，将从西方学术界对政党的组成部分的经典划分入手，从选民中的政党（party in the electorate）、作为组织的政党（party as an organization）和政府中的政党（party in the government）这三个方面或者“政党的三张面孔”[①]出发进行横向考察，阐述政党模式的演变造成的政党组织结构变化和功能变化情况，客观评价这些变化对政党造成的影响，并就“政党衰落”或“政党转型”问题得出有根据的判断。

① 参见 V. O. Key, *Politics, Parties, and Pressure Groups*, New York: Thomas Y. Crowell Co. 1956. 以及 Katz, Richard S. and Peter Mair, *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies*, 1960 – 90, London: Sage. 1992, p. 4.

第二章　当代西方国家的选民与“政党衰落”

“选民中的政党”是西方学者眼中政党的“第一张面孔”。所谓“选民中的政党”，就是指对某个政党表现出比较稳定的忠诚的那部分选民。与“政府中的政党”和“作为组织的政党”相比，“选民中的政党”的存在并不明显，它既没有正式的组织，也没有明确的领导层，只有一些政治偏好相对稳定的选民。然而，“选民中的政党”为整个政党的存在和执政提供了合法性，是政党的其他两个部分的基础和力量源泉。只有在选举中得到稳定的支持，“政府中的政党”才能获得权力；“选民中的政党”越强大，政党的组织才能越稳固。“选民中的政党”赋予政党的其他部分以相当大的行动自由，同时也对它们形成了有力的制约。当代西方政党正面临着“选民认同危机”是“政党衰落”理论的核心观点之一。本书的绪论中引用过的赖特给“政党衰落”所下的定义主要就是从政党与选民关系的角度来界定的，我国学者李道揆也持类似的观点，在探讨美国的政党政治时，他指出“所谓两党的衰落，是指两党在选举中作用

（候选人提名、组织竞选）和党对选民控制的削弱”[①]。因此，考察20世纪60年代以来政党与选民之间关系的发展变化，对客观地评价“政党衰落”理论，准确地了解西方政党的现状都是十分必要的。

第一节 选民的政党认同及其决定因素

本书对“选民中的政党”的考察是通过分析西方国家选民的政党认同（party identification）变化情况来展开的。[②] 在当代西方国家的政治体制中，任何一个政党要生存并实现自己的目标，其基本前提是要拥有一个支持它的选民群体，西方学者称之为政党与选民“结盟”（alignment）。政党认同就是一条把选民与政党联系起来的心理上的纽带。通常情况下，认同某一政党的选民会在选举中长期地、稳定地将选票投给他所支持的政党，这种投票行为被称为“党性投票”。如果一个政治体制下党性投票的水平较高，那就表示政党与社会的联系比较密切，选举制度和政党制度的稳定性较强。由此可见，选民的政党认同的有无、强弱不仅是选民党派性的突出反映，而且是西方国家政党体制乃至整个政治体制稳定程度的重要标志之一。我们解读当代西方国家选民的政党认同的变化情况，揭示“选民中的政党”的变化趋向，就能够从一个侧面来考察“政党衰落”理论的真实性和有效性。

---

① 李道揆著：《美国政府和美国政治》，商务印书馆1999年版，第199页。

② 政党认同是美国学者用以解释选民的政治偏好和研究选民的选举行为的核心概念，欧洲学者创造了“政党依附”（party attachment）的概念，这个概念建立在阶级、宗教或者语言认同的基础上，其内涵和外延与“政党认同”的概念虽然略有不同，但都是指选民与政党之间存在着一种持久的心理上的纽带关系。本书采用在西方影响较大的“政党认同”作为分析“选民中的政党”的指标。

一、选民政党认同的含义和特点

政党认同的概念是美国学者奥古斯都·坎贝尔(Angus Campbell)等人在1960年出版的《美国选民》一书中提出的。坎贝尔等人对政党认同概念的表述是"个体在其所处环境中对重要的群体目标的情感倾向",说得通俗些,就是选民"在心理上对某一政党的归属感或忠诚感"。[①] 它从心理学的角度研究选民的投票行为,认为选民的政党认同是一种长期的心理倾向,即选民在选举中稳定地、持久地投票给同一个政党。最初,西方学者用政党认同理论来解释美国选民的选举行为的稳定程度,但此后它的用途不断扩大,逐渐成为"40年来研究公众政治行为的核心理论",[②]其考察范围贯穿了政党政治研究的三个领域,无论在探讨政党与选民、政党与政府之间的关系时,还是研究政党的组织形态时都离不开它。本章所关注的是坎贝尔等人创造政党认同这一概念的本意——它对选民的心理和行为的影响。

政党认同的概念之所以能够对政治社会化和投票行为的研究产生重大的影响,是因为:首先,它用社会学的研究方法来解释政治现象,能够比较准确地反映西方国家的社会分化和阶级分化状况,为分析西方政党的力量提供了一个比较客观的指标。例如,20世纪60年代的美国选民中认同民主党者占54.4%,认同共和党者的比例为36.1%,[③]这与当时两党选民的构成状况(共和党的选民

---

① Angus Campbell, *The American Voter*, New York: John Willey& Sons, 1960, p. 121.

② Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg, *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 37.

③ Paul Webb, David M. Farrell and Ian Holliday, *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 318.

多为有产者,民主党主要得到下层选民的支持)基本吻合,并且从这个时期的国会选举结果中得到了证明——整个60年代,民主党在国会参众两院中都是多数党。其次,对政党认同的测量简单易行,可操作性强。例如,在美国,选民的政党认同往往可以通过这样一个标准化问卷加以测量:“一般说来,你认为自己是一名共和党人,民主党人,无党派人士还是其他人士?如果你自我认定为是共和党人或民主党人的话,你是否认为自己是坚定的共和党人或民主党人?”其他西方国家调查选民的政党认同时采用的问卷与美国大同小异。近年来,西方各国开展了大量调查选民政党认同的国别研究,著名的如美国国家选举研究(ANES)、盖洛普民意测验(Gallup Poll),英国选举研究(BES)和加拿大国家选举研究(CNES)等,在此基础上对西方各国选民政党认同的比较研究也取得了很大进展,比较选举制度研究(CSES)就是其中具有代表性的成果。通过以上的研究工作积累了相当丰富的资料,对这些资料进行统计和分析,就能比较准确、客观地掌握西方选民的政党认同水平和变化情况。

政党认同的显著特点是它的稳定性和持久性。研究表明,选民的政党认同一旦形成,就会稳定地发挥对特定政党的亲和作用,具体表现为接受该政党的政治纲领,支持该政党的政治领导人,并尽力维护该党的形象,甚至可以为该党贡献自己的一切。总之,可以归结为对某个政党的排他性的政治忠诚。对许多人而言,政党认同是一个长期而持续的特质,它源于父辈的推动和自身生活圈子的影响,从生命的早期开始一直持续到晚年。不仅如此,在相对稳定的政党体制内,选民在多次选举中始终如一地投票给同一个政党,导致其政党认同随着年龄增长而不断加强,年龄越大,对政党的认同就越强。这种存在于选民的年龄和他们的政党认同之间

的强烈关联已经被西方学者的研究所证实。对西方主要国家的选民进行的一项调查表明，在最年轻的 18～20 岁的年龄组中，那些刚刚开始涉足选举政治的选民对政党的认同程度最低，只有 45% 的人接近某一个政党；随着年龄的增长和投票次数的增加，选民对政党的认同也日益增强，到了最年长的 75～77 岁年龄组中，选民对政党的认同达到了最高值，有 65% 的选民表示了对政党的亲近感。[①] 此后，选民还通过代际传承将自己的政党认同传递给下一代，使之延续几十年甚至长达上百年之久。

二、影响选民政党认同的主要因素

选民的政党认同是怎样形成的？西方学者对这个问题的看法不一。有学者认为，选民在决定究竟支持哪个政党时会作出“经济的”或“理性的”考虑，对自己在各个政党执政时获得的收益进行比较，计算目前的党派差别并将其作为在相互竞争的各党中进行选择的依据，“每一选民都将他的票投给他相信将比任何别的政党提供给他更多利益的政党”就是选民在政治上理性行动的公理。[②] 另一些人则强调选民个人早期的生活环境，尤其是家庭传统和父辈政治偏好的影响，“公民不是简简单单地进行理性选择，把政党当作实现其目标的工具，在他们的脑海中存在着（政党的）天然形象”[③]。实际上，选民的政党认同通常是多种因素共同作用的结果。

---

① Russell J. Dalton and Steven Weldon, “Partisanship and Party System Institutionalization”, in Party Politics, Vol. 13, No. 2, 2007, p. 185.

② ［美］安东尼·唐斯著，姚洋等译：《民主的经济理论》，上海世纪出版集团 2005 年版，第 33 页。

③ Harold D. Clarke and Marianne C. Stewart, “The Decline of Parties in the Minds of Citizens”, Annu. Rev. Political Science, Vol. 1, 1998, p. 360.

(一)从根本上讲,选民的政党认同取决于他们的社会经济地位以及由此决定的阶级地位

阶级并不是西方社会中的唯一分野,但与宗教、种族、民族、地域等其他分野相比,阶级是经济、政治乃至文化领域中最普遍、最重要的分野,因而也是对西方政党政治解释力最强的社会分野。利普塞特指出,“在现代的任何民主制度中,不同群体之间的冲突都是通过政党表达的,而政党基本上相当于一种‘把阶级斗争民主化的媒介’。即使许多政党已放弃阶级冲突或阶级忠诚的原则,但分析它们的要求和它们的支持力量仍表明,它们确实代表不同阶级的利益。就世界而言,可以作出的最重要概括是,政党不是主要以下层阶级为基础,就是主要以中产阶级和上层阶级为基础”。[①]政党从本质上讲是阶级矛盾和斗争的组织化表达形式,在传统社会向工业化和现代化前进的过程中,阶级认同是政党认同的重要基础,即使在当代发达国家,社会经济地位仍然对政党认同有着巨大的影响。选民的阶级归属对其工作性质、收入水平、受教育程度和知识水平都会产生影响。一般认为,社会经济地位高的人对右翼的保守政党的认同程度高,而社会经济地位低的人则倾向于左翼政党。长期以来这种对应关系在许多国家得到证实。比如,美国的民主党、英国的工党、法国的左翼政党联盟、德国的社会民主党等政党一直得到社会低收入者的认同;相反,高收入者对美国共和党、英国保守党、法国右翼联盟、德国基督教民主联盟等政党的认同程度更强。

---

① [美]西摩·马丁·利普塞特著,张华青等译:《一致与冲突》,上海人民出版社 1995 年版,第 204 页。

（二）选民个人的家庭传统及生活经历的影响

美国学者菲力普·肯沃斯（Philip Converse）在1969年提出了社会学习模式，指出政党认同本身是政治社会化的产物，对任何形式的政党政治而言，家庭都是政治社会化的首要场所，父母在日常生活中向子女解释各种政治事件，潜移默化地将自己对政党的偏好传递给下一代，使家庭中的所有成员都具有同样的政党倾向。例如，在60年代的美国，5年级学生（11岁）中有一半以上认为自己属于这一党或那一党。中学高年级学生（17、18岁）中91%的人准确地知道他们的父母倾向于哪位总统候选人；71%的学生知道他们的父母属于两大党中的哪个党，而且大多数自认为属于他们的父母的党。对成年人的一项调查表明，60%左右的成年人仍然认同他们的父母所属的政党。[①] 在欧洲国家也有同样的现象，英国儿童早在8～10岁时就已经有了政党偏好，德国、荷兰和比利时也有50%至80%的儿童具有政党倾向。由家庭影响而产生的政党认同大多局限于心理上的倾向而不是理性的认知。此后，在个人成长的过程中，选民的政党认同逐渐稳定和强化，并带有更多的理性色彩。[②]

（三）政党的意识形态对选民的影响

意识形态是政党的思想基础，能够从心理上把选民真正地凝聚起来。任何政党都具有自己特殊的意识形态特征，即使是意识形态色彩淡薄的美国两大政党也有不同的意识形态定位。在政治

---

① 参见李道揆著：《美国政府和美国政治》，商务印书馆1999年版，第76页。

② 王庆兵：《试析政党认同的功能与构建途径》，载《广西社会科学》2004年第8期，第18页。

生活中，意识形态能够为选民提供认识问题的立场、观点和方法。选民总是首先用自由主义—保守主义，社会主义—资本主义，或者左翼—右翼对政党进行意识形态划分，然后选择自己所认同的政党。20 世纪 60 年代之前，西方国家的选民根据政党的意识形态定位来确定自己的政党认同，对政党具体政策的调整和候选人的变化不甚关注，表面看来这种做法似乎带有一定的非理性色彩，实际上却是选民依据自己的利益需求作出的理性决定。这是因为意识形态的背后隐藏着客观物质利益，在一个国家的政党体制内，如果政党的意识形态定位长期以来比较稳定、各政党之间的意识形态差别又一直比较清晰，选民就能够准确地判定哪个政党最能代表自己的利益，在完成对政党的意识形态认知之后，就以政党的意识形态作为自己进行政治选择的首要依据，可以大大节省计算各政党之间的具体差别所耗费的成本。

（四）政党对选民的政治教育

一般来说，政党的政治教育可以减少选民获取政治信息的成本。选民个人既没有时间又不愿花钱来获取政治信息，于是政党就搜集政治信息并对其进行分析整理，然后用简洁易懂的方式传输给自己的支持者或潜在的支持者，当选民得到的政治信息大部分来自某一政党时，其情感倾向不言而喻。政党在进行政治教育时，自然会对政治信息加以选择来影响选民的政治倾向，通常的做法是政党把特定的问题引入选民大众的视线之内，并将本党在这个问题上的立场灌输给选民。在“群众党”的模式下，政党寻求对本阶级、阶层或社会集团的选民进行持久的政治教育，直至形成一个带有本党独特烙印的、与社会的其他部分有明显区别的相对封闭的环境。德国学者弗兰茨・瓦尔特为我们描述的 20 世纪 20 年

代德国社会民主党的情况就是鲜明的例证，为了把选民牢固地团结起来，社会民主党创立了属于自身的环境文化，建立了各种学习解决实际政治事务的训练场，“其要求是渗透到现代工人的全部生活领域中去并把他们相互连接起来。出现了儿童、青少年和妇女组织，垂钓者、弓箭手和私人市郊小果园主的组织，歌手、业余演员和艺术爱好者组织，素食者、裸体者和自然疗法者的组织——这些组织扩展到了所有可能的领域”，“通过其环境中的那些组织，社民党也触及到了不太关心政治的那些工人，并深入地扎根于他们的私人生活之中……社会主义环境对业余活动领域的组织和占领愈多，工人和社民党的联系就愈紧密。对于失业者也是如此，因为社会主义环境中的组织给他们提供了家园，规划了他们的日常生活。简而言之，这种社会环境是社会民主党的基础，是工人阶级和政党之间的纽带；它帮助人们更好地渡过难关”。[①]

（五）对政党执政业绩的“回顾性评价”

这是影响选民政党认同的一个理性因素，选民可能依据某一政党在历史上或现今的执政业绩来决定是否拥护它。一般来说，经济增长快、通货膨胀率低、就业率高、社会稳定会使选民对执政党形成较高的认同度；相反，执政业绩差的政党难以赢得选民的认同。有学者对美国 1956～1988 年的总统选举进行了量化分析，发现在其他因素不变的情况下，可支配性收入每增加 1 个百分点，在职总统候选人的选票份额就能够增加 2 个百分点。[②] 不过必须指

---

① ［德］弗兰茨·瓦尔特著，张文红译：《德国社会民主党：从无产阶级到新中间》，重庆出版社 2008 年版，第 40－41 页。

② 王庆兵：《试析政党认同的功能与构建途径》，载《广西社会科学》2004 年第 8 期，第 19 页。

出，政党执政业绩的“回顾性评价”只是对当代美国的政党政治有较强的解释力，而不能从总体上解释西方国家选民政党认同发展变化态势，这是因为在不同时期的不同西欧国家中，尽管执政党的执政绩效相差很大，但选民的政党认同却呈现出相似的变化趋势。

三、选民政党认同的重要作用

政党认同虽然只是一种情感倾向，但一经形成，就能转化为影响政党政治运行的现实力量。选民通过政党认同来认识错综复杂的政治生活，借助政党认同将接收到的各种各样的政治信息整合为统一的政治信仰，利用政党认同对令人眼花缭乱的政治现象进行评价和判断。在过去相当长的时期内，政党在选举中所执行的主要功能，即教育公民、创造认同和忠诚的符号、动员选民参与、简化选民的选择等在很大程度上都要借助选民的政党认同来实现。

（一）政党认同发挥着对选民进行政治教育的作用

在任何实行政党政治的国家，政治社会化都是政党的主要功能之一。因为选民的政党认同是决定其政治态度和政治行为的主要心理因素，所以政党对选民的政治教育效果如何要取决于选民政党认同的水平。在一个国家的政党体制内，选民对各政党的总体认同水平越高，就越是能够接受它们的宣传教育，该国政党的政治社会化功能就发挥得越充分；反之，选民对政党的总体认同的水平越低，它们对选民政治行为的影响力就越小。对某一个或某一类政党而言情况也是如此。一般来说，左翼政党的选民对党的认同程度要超过右翼政党，因此左翼政党的政治灌输和宣传教育的效果要比右翼政党更为显著。

（二）促使选民参加选举，并把选票投给自己认同的政党

西方国家的选举是选民用投票的方式选择领导者的过程，政党在其中扮演着至关重要的角色，没有政党的领导、组织和参与，选举活动将无法开展。在“群众党”的模式下，选民的政党认同既是促使他们关注政党竞选活动的动力，又是他们在投票时作出决定所依据的标准。政党认同使选民把关注的焦点放在政党标签而不是政党的具体政策和候选人身上，只要选民认定某个政党代表了自己的利益，就会长期地、不遗余力地支持该党的竞选活动；同样，对那些有比较强烈或者强烈政党认同的选民而言，他们不是在投票前的最后一刻才作出决定，而是早已成竹在胸，投票行为只不过是再次确认自己长期以来形成的政党认同而已。这样一来，整个选举过程都以政党划线，最终的投票结果也与政党格局大致吻合，体现了社会分化（尤其是阶级分化）的总体状况。

（三）政党认同简化了选民的投票选择

在现代西方国家的选举中，选民要实现自身利益最大化的目标，就需要掌握包括政策、议题和候选人主张在内的大量政治信息，有时还要涉及一些领域的比较艰深的专业知识。然而，对普通选民来说，搜集并理解足够的信息要么是一项不能胜任的工作，要么因为花费的时间、精力等代价太高而不愿意去做。这时政党的利益表达和整合功能的发挥就十分必要，它们在历史上的政治活动中形成的纲领、章程和意识形态定位以及在过去执政期间的政策倾向，都成为选民今日作出选择的依据。对那些强烈认同某一政党的选民而言，政党认同“提供了做出投票决定的捷径——一个

‘长期不变的决定’”,[1]只要政党认同不发生大的变化,在选举中只需考虑候选人所属的政党就足以作出决定了。

(四)政党认同是反映政党体制稳定性的重要标志

政党认同不仅是解读选民个人政治行为的核心指标,而且是考察整个政党体制稳定性的重要变量。选民的政党认同水平很低或比从前大大降低,或者他们认同魅力型政治领袖的程度远超过认同政党的纲领和组织,都是政党体制发育不成熟或者政党体制处在变动时期的征兆。而当一个国家的多数选民对主要政党的认同水平比较高而且对各政党之间的差异有比较清晰的认识时,在政坛上昙花一现的小党不会频频出现,企图依靠种种煽惑人心的手段牟取权力的人无隙可乘,选举的结果能够较为准确地体现社会分化状况,国家的政党政治的格局也就相对稳定。因此,“开放并且适度的党派性对一个稳定的民主制度而言是不可或缺的”。[2]

四、政党认同与影响选民投票行为的短期因素

考察选民行为必然涉及到如何区分选民的政党认同和影响选民投票行为的短期因素之间的关系问题。前者基于对某一政党的选民基础长远发展倾向的预测,后者则强调短期因素的影响,这些短期因素包括:选民投票时的具体经济、政治和社会问题以及公职候选人对这些问题提出的政策主张;候选人的个人形象和领导能力。由短期因素造成的选民投票行为一般可以归纳为“按议题投票”或“按候选人投票”以区别于选民出于政党认同而进行的“党性

---

① [美]迈克尔·罗斯金等著,林震等译:《政治科学》,华夏出版社 2001 年版,第 243 页。

② Almond, Gabriel and Sidney Verba, *The Civic Culture*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963, p86.

投票”。政党认同对选举具有长期的、稳定的影响，它同社会环境中经常发生变动的具体事件不一样，也不像具体问题或候选人形象那样在每次选举中都不尽相同。对多数选民而言，政党认同一旦形成就很难改变，而且这种政党认同会由于他连续投票给同一政党的行为而不断增强。当然，政党认同与选民在某一次特定选举中的投票行为并不完全一致。有时，选民也会因为不满政党在特定议题上的立场，或者对某些候选人抱有反感而作出与其政党认同不一致的投票决定，但这种情形多数是暂时的，大部分选民不会因此而改变自己的政党认同，在经过一两次选举后，随着政党的议题调整和立场转变，他们又会按照原来的政党认同来投票。

只有当经济、社会及政治环境发生了重大的变迁，选民的投票行为呈现出大规模、单向度、影响深远、持久的改变，才能证明选民的政党认同发生了根本性的变化。例如，在美国历史上，选民的政党认同曾经发生过6次根本性的变化，与此相应，美国政党的选民基础也经历了6次变更，[①]其中最著名的例子是南方白人选民政党认同的变化。自从南北战争以来，在曾经加入南部邦联的美国南方11个州中，白人基督教徒对民主党的长期忠诚一直是美国政党政治的显著特点之一，人们曾经把南方称为民主党的“稳固的南方”，把南方各州叫做民主党的“一党州”[②]。南方白人对民主党的认同之强烈究竟达到了何等程度呢？有人曾戏谑地说道，即使候选人名单上列出的是一只黄狗的名字，只要贴上民主党的标签，它照样可以当选！20世纪30年代，南方白人对民主党的忠诚又在罗

① 张业亮：《“关键性选举”与美国选举政治的变化》，载《美国研究》2004年第3期，第11页。

② V. O. Key, *Southern Politics*, Alfred A. Knopf, Inc. and Random House, Inc. 1949, pp. 665 – 668.

斯福新政中得到了进一步的强化，成为民主党的选民基础“新政联盟”中的重要组成部分。可是，在 60 年代民权运动兴起的背景下，南方白人与民主党渐行渐远。在 1960 年总统选举中，南方白人基督教徒第一次把手中的选票投给共和党。此后，林登·约翰逊总统领导的民主党政府在 1964 年通过了《民权法案》，1965 年又通过了《选举权法案》，赋予黑人在社会生活中和政治上的平等权利，给了南方“白人至上”的心理以沉重打击。南方白人基督教徒对民主党极为不满，对共和党的支持更加坚定。在 1968 年以后的总统选举中，南方白人基督教徒对民主党总统候选人的支持率下降到 20% 以下，民主党的“稳固的南方”从此不复存在，共和党的“新多数”诞生了，直到 2008 年的美国总统选举，这些州仍是共和党的“铁票州”。

选民在特定的某一次选举中的投票行为是由其政党认同与候选人和竞选议题等短期因素共同决定的。因此，要了解某一个时期政党政治的准确面貌，需要把政党认同这个长期因素与影响选举变化的短期因素结合起来。政党认同这个长期因素与议题变化和候选人个人形象等短期因素究竟哪一个对选举的影响更大要视各国在特定历史时期的具体情况而定，政党认同的水平越高，选民的浮动性就越低，选举结果受短期因素的影响就越小，可预测性就越强。反之，政党认同的水平越低，短期因素的影响越大，选举中就越是乱象纷呈，选举结果也就愈加难以预料。当然，如果我们要把握政党的长期发展趋势，还是需要强调选民的政党认同，并把它与影响选举变化的短期因素区别开来。

第二节　西方国家选民政党认同的削弱

在“群众党”模式下，一个政党要想在选举中胜出，必须在牢固

的选民政党认同的基础上形成强大的选民联盟。然而，在从“群众党”向“全方位党”和“卡特尔党”的转变过程中，西方政党的选民基础发生了显著的变化。西方学者早在上世纪 60 年代就观察到了选民与政党之间的联盟松动的迹象，对过去 40 年间西方选民的实证分析进一步表明，政党认同的削弱是西方各国普遍存在的一种长期的倾向，就某些西欧国家而言，甚至称其经历了一场认同危机亦不为过。美国的两大政党从来不是完整意义上的“群众党”，但选民政党认同下降的趋势同样令人印象深刻，“与美国政党的‘光辉昔日’相比，一个世纪前，你与你的许多朋友可能曾是热忱的党的支持者。政党就像家庭和宗教一样，是你的生活方式的一部分，是事物永恒秩序的一部分。它是你所继承的遗产的一部分。……如今的情况有所不同。在最近四分之一世纪的大部分时间里，民众对政党的支持日益衰减。”①选民政党认同的削弱引起了选民政治行为的变化，使选举中出现了更多的变数，成为“政党衰落”理论的有力佐证。

一、西方国家选民政党认同削弱的实证考察

20 世纪 60 年代以来西方国家“选民中的政党”发展变化的总体趋势是：选民的政党认同呈下降趋势，维持了几十年的政党与选民之间的联盟关系发生了动摇。本书将通过对英国、德国、法国、瑞典和美国的实证分析来检验这种说法的正确性，使用的数据来自各国权威的选举研究机构或知名学者对本国选民的政党认同所作的抽样问卷调查的统计结果。由于各国进行调查时采用的测量手段不同（见

---

① [美]詹姆斯·M. 伯恩斯等著，陆震纶等译：《民治政府》，中国社会科学出版社 1996 年版，第 358 页。

表2.1～2.5)，故本书提供的数据不宜用于对各国进行横向比较，但对于考察每个国家选民政党认同的纵向变化来说很有价值。

(一)英国

《英国选举研究》(BES)对英国选民政党认同的调查始自1964年。如表2.1所示，从1964年到1992年，有政党认同的选民(即对任何一个政党表示认同的选民)在接受调查的选民总数中所占比例从93%下降到86%，变化幅度为7%。其中，具有强烈政党认同的选民比例从44%下降到了17%，降幅达到了27个百分点。与此同时，政党认同不强烈的选民比例从11%上升到了29%，无政党认同者从7%上升到了14%。

表2.1　英国选民的党派性，1964－1992(%)

	1964	1974	1983	1992
有政党认同的选民	93	90	86	86
认同保守党和工党的选民	81	75	70	68
有强烈政党认同的选民	44	26	26	17
有比较强烈的政党认同的选民	38	40	38	40
政党认同不强烈的选民	11	14	22	29
无政党认同的选民	7	10	14	14
转投他党票的选民*	18	24	23	19

*转投他党票的选民是指在连续举行的两次大选中分别投票给两个政党的选民。

资料来源：Data from Britain Election Studies, Reported in Peter Mair, Wolfgang C. Müller and Fritz Plasser, *Political Parties and Electoral Change*: *Party Responses to Electoral Markets*, London, Sage Publications, 2004, p. 24. 引用时本书作者对表格结构进行了改动。

(二)法国

如表2.2所示，1978年，法国选民中依附某一政党者和同情某一政党者的百分比合计为69%，其中紧密依附于政党的选民比例

为28%。1994年这两个百分比分别下降到56%和18%，降幅分别为13%和10%。

表2.2　法国选民的党派依附，1978－1994(%)

	1978	1982	1986	1990	1994
紧密依附政党的选民	28	20	18	17	18
所有依附政党的选民以及政党的同情者	69	59	58	52	56

资料来源：Schmitt and Holmberg, "Political Parties in Decline?" In Klingemann, H. D. and Fuchs, D., *Citizens and the State*, Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 126－7.

（三）德国

对比表2.3中1972－1994年的数据可以看到，有政党认同的选民占选民总数百分比从75%下降到67%，降幅为8个百分点。其中，有非常强烈和强烈政党认同的选民从55%下降到36%，降幅高达19%；政党认同弱的选民从20%增加到31%；无政党认同的选民比例也从20%增加到了31%。

表2.3　西德/德国选民的党派性，1972－1994(%)

	1972	1980	1987	1994
有政党认同者占选民总数的百分比	75	75	72	67
有非常强烈的政党认同的选民	17	13	10	12
有强烈的政党认同的选民	38	33	31	24
政党认同弱的选民	20	29	31	31
无政党认同的选民	20	19	25	31
转投他党票的选民	—	16	21	24

资料来源：Peter Mair, Wolfgang C. Müller and Fritz Plasser, *Political Parties and Electoral Change: Party Responses to Electoral Markets*, London, Sage Publications, 2004, p. 90. 引用时本书作者对表格结构进行了改动。

（四）瑞典

从《瑞典选举研究》公布的数据来看，1968年瑞典有政党认同

的选民占选民总数的65%,其中有强烈政党认同的选民所占比例为39%,1985年这两个百分比的数值下降到了52%和30%,降幅分别为13%和9%。(见表2.4)

表2.4 瑞典选民的党派性,1968－1985(%)

	1968	1970	1973	1976	1979	1982	1985
有政党认同者占选民总数的百分比	65	63	60	61	57	60	52
有强烈的政党认同的选民	39	34	31	35	36	34	30

资料来源:Data from Swedish Election Studies, Reported in Howard L. Reiter,"Party Decline in the West:A Skeptic's View", Journal of Theoretical Politics Vol. 1, No. 3, p. 337.

(五)美国

根据《美国国家选举研究》(ANES)提供的资料(见表2.5),1960年接受调查的美国选民中,有政党认同的选民(包括"强烈认同民主党者"、"对民主党的认同较弱者"、"强烈认同共和党者"和"对共和党的认同较弱者")和倾向于政党的选民(包括"倾向于民主党者"和"倾向于共和党者")总计90.5%,其中对两党有强烈政党认同者占39%;独立选民占9.4%。1980年,有政党认同的选民和倾向于政党的选民占选民总数的84.8%,其中对两党有强烈政党认同者占26.2%;独立选民占14.2%。自1980年以后,美国选民的政党认同开始回升,1996年,有政党认同的选民所占百分比为91.6%,其中对两党有强烈政党认同者占31.2%;独立选民的百分比为8.2%,各项指标已经接近或超过了1960年的水平。

表 2.5　大选年美国选民的党派性和政党忠诚度(%)

政党认同	1960	1980	1996
强烈认同民主党的选民	23.7	17.7	18.4
对民主党的认同较弱的选民	24.9	23.1	19.6
倾向于民主党的选民	5.8	11.4	13.5
独立选民	9.4	14.2	8.2
倾向于共和党的选民	6.5	10.2	11.5
对共和党的认同较弱的选民	14.3	13.9	15.8
强烈认同共和党的选民	15.3	8.5	12.8
选民的忠诚度	1960	1980	1996
投“一致票”的选民 a	55.3	47.2	44.0
在两次选举中保持稳定的选民 b	69.5	46.3	64.4
选民的易变性 c	1964	1980	1996
总统选举中的选民易变性	11.5	9.1	9.5
众议院选举中的选民易变性	2.8	5.6	4.1
参议院选举中的选民易变性	3.3	3.4	1.7
平均值	5.9	6.0	5.1

a 是指在同时举行的总统选举和国会选举中将选票投给同一个政党的候选人的选民。
b 是指在本次大选中和上一次大选中将选票投给同一个政党的候选人的选民。
c 是指在连续举行的两次选举中把选票投给不同政党的选民。
资料来源：Data from American National Election Studies, Reported in Paul Webb, David M. Farrell and Ian Holliday, *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University, 2002. p318.

通过以上实证分析，可以归纳出自 20 世纪 60、70 年代以来当代西方主要国家选民的政党认同的总体变化趋势：以英国、法国、德国、瑞典为代表的西欧国家选民的政党认同明显地削弱了，而且政党认同削弱的倾向一直保持着，表现为：有政党认同的选民比例下降，其中有强烈政党认同的选民比例的下降尤为显著，独立选民的比例增加了。美国的情况则有所不同：选民的政党认同在 60 ~ 80 年代也呈下降趋势，但在 80 年代后又开始回升，到 90 年代中期已经恢复到了 1960 年的水平。之所以出现这种情况，是因为美国

政党的选民基础本来就不如建立在阶级分化基础之上的西欧政党来得稳固,因而在其变化过程中也更容易受到各种社会因素和政治因素的影响而波动。六七十年代发生的民权运动、越南战争和水门事件对这一时期美国选民政党认同的下降起了推波助澜的作用;80 年代以后美国全国性政党的制度化、政党精英阶层(政府中的政党)党派性的加强以及两党的意识形态在一段时期内的极化(以"里根主义"为代表的保守主义意识形态尤为突出)都是造成美国选民政党认同复苏的重要原因。

二、西方国家选民政党认同削弱的影响

选民的政党认同这条将政党与选民联系在一起的心理纽带一旦松弛,必然引起选民选举行为的相应变化,在选举过程中反映出来,具体表现为:

(一)选民参与竞选活动的程度降低

在竞选时,西方政党的选民通常通过以下几种方式为自己所认同的政党提供帮助:佩戴党的徽章、散发党的宣传材料、说服其他选民投本党一票、参加社区的政治性会议、为所认同的政党或其候选人工作、提供资助(即所谓的支票簿参与)、给本党议员写信提出意见和建议。今天,除了为政党提供资助之外,其他各类活动的水平都有所下降,参加集会和给议员写信这两种活动的水平下降得最多。类似的现象在几乎所有的西方发达国家中都发生了。例如,参加政党集会的英国选民从 1964 年的 8% 下降到了 1987 年的 4% 。[①]

---

① Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg , *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 58.

（二）选民的投票率降低

表2.6比较了部分西方国家在50年代举行的头两次选举中和90年代末举行的两次选举中的投票率。结果证实了西方发达国家的选民投票率确实存在着下降的普遍趋势。与50年代相比，在表中所列的14个欧美国家中，有12国的选民投票率在90年代有明显的下降。其中，法国下降了19%，美国下降了15%，英国和德国都下降了11%，只有丹麦和瑞典两国的选民投票率有小幅上升。

表2.6　20世纪50年代与90年代部分西方国家适龄选民投票率的变化（%）

国家	20世纪50年代的头两次选举	20世纪90年代的两次选举*	变化幅度
瑞士	60.8	36.9	-39
法国	69.7	56.4	-19
美国	61.7	52.2	-15
奥地利	87.8	75.9	-14
英国	81.5	72.3	-11
德国	81.1	72.0	-11
荷兰	85.2	76.4	-10
爱尔兰	73.8	67.8	-9
意大利	89.5	82.0	-8
芬兰	76.8	71.1	-7
比利时	82.7	78.1	-6
挪威	77.9	75.5	-3
丹麦	77.5	81.0	+5
瑞典	76.9	81.1	+5

* 1998年3月前后举行的选举

资料来源：Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg, *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 72.

(三)选民的易变性(volatility)增强

越来越多的选民在连续举行的两次选举中把选票投给不同的政党。60 年代末以前,西方国家选民的投票引为还相当稳定。从 70 年代起,选民的易变性小幅上升,到了 90 年代末,易变选民比第二次世界大战后初期增长了近 10%。其中,瑞典的情况更为突出。一项调查结果表明,在 1956 年和 1960 年的两次大选中,只有 7% 的瑞典选民把选票投给不同的政党,在 1994 年大选中这个比例上升到了 29%。美国选民易变性的变化情况比较特殊,60～80年代,在参众两院选举中选民的易变性略有上升,但 80 年代后又有所回落,这与美国选民政党认同的变化趋势是互相吻合的(见表 2.5)。

(四)选民越来越多地采取分裂投票(split ballot)的办法,导致分裂政府的情况更为普遍

在采用议会制的西欧国家,选民在议会上院和下院的选举中更多地把选票投给不同的政党,德国就是一例。直到 70 年代末,只有不到 10% 的德国选民在联邦参议院(Bundesrat)和联邦议院(Bundestag)选举中把选票分别投给不同的政党;而到了 1990 年,这个比例上升到了 16%。近年来,瑞典等国选民分裂投票的现象也越来越普遍。在实行总统制的美国,60 年代只有不到 1/6 的选民在总统选举和国会选举中选择不同政党的候选人,但到了 90 年代,投分裂票的选民已经增加到了 1/4 至 1/3 之间。

分裂政府是选民分裂投票的必然结果。在美国,无论是在联邦一级还是在各州,分裂政府的现象都很普遍。据统计,1997 年,只有 19 个州的政府和众议院掌握在同一个政党手中。在全国层面上,1976 - 2000 年的 24 年中,由分裂投票造成的分治政府长达

18 年，而统一政府（总统与国会多数党同属一个政党）只有短短 6 年（1977 - 1981 年、1993 - 1995 年），共和党人担任总统时这种情况更为突出，以致瓦滕伯格把这段时间称为“分裂的政党政府时代”。德国的情形与美国相似。在联邦德国建国后的头 20 年中，联邦参议院和联邦议院的多数都由相同的政党或政党联盟来掌握；但从 1976 ~ 1996 年的 20 年间，大约有 1/3 的时间议会两院由不同的政党控制。在实行半总统制的法国，战后以来经历的三次“左右共治”也都出现在 20 世纪 80、90 年代：1986 ~ 1988 年期间，总统是来自社会党的左翼人士密特朗，总理是来自右翼联盟的希拉克；1993 ~ 1995 年，总统是社会党的密特朗，总理是右翼联盟的巴拉杜；1997 ~ 2002 年，总统是右翼联盟的希拉克，总理是社会党的若斯潘。分裂政府的频频出现，使上述西方国家的政党对政府权力的控制程度有限，导致政府的工作效率低下。

（五）选民作出投票决定的时机发生了变化

越来越多的选民在最后一刻才决定把选票投向何方，使选举结果更难预测，候选人形象、政治议题和突发事件等短期因素对选举结果的影响程度加深。在 2002 年德国大选中，施托伊贝尔领导的联盟党 - 自由民主党中右联盟直到大选前两个月时还在各种民意调查中领先于施罗德领导的社会民主党 - 绿党中左联盟，看起来已经胜券在握。然而，在竞选的最后阶段国际国内形势的变化导致了政治议题的改变，从而挽救了中左联盟。美国的中东政策引发了伊拉克危机，激起了德国选民的反战情绪，使左翼联盟倡导的维护和平的政策获得了广泛的支持；大选前一个多月德国东部发生了百年不遇的洪灾，使社会民主党的执政伙伴绿党一贯倡导的环境保护主张得到了大批选民的共鸣，结果中左联盟侥幸地以

领先中右竞选联盟 1.2% 的微弱优势赢得了大选。在接下来举行的 2005 年德国大选中，社会民主党同样处于劣势。大选之前，该党在欧洲议会选举和各州议会选举中遭遇了一连串失利，连已经执政了 39 年的第一大票仓北威州也丢掉了。在败局已定的严峻形势下，施罗德的个人魅力发挥了巨大的作用，在与默克尔进行的电视辩论中，他展现出了和蔼可亲的形象和令人信服的能力，挽回了不少选民的支持，使大选重新呈现出胶着局面。民意调查表明，直到大选前三天仍然有 30% 的选民尚未决定投票的对象。更极端的是，甚至有选民在网上交易平台 eBay 上公开宣称要拍卖自己的选票！[①] 结果，社会民主党虽然以微弱的劣势落败，但迫使联盟党接纳自己为执政伙伴，共同组成了大联合政府。西方媒体对此评价说，这次选举对社会民主党而言是一次失败，而对施罗德个人来说却是一个胜利。2010 年的英国大选为我们提供了最新的例证。大选前的民调显示，保守党、工党、自由民主党的支持率相差不大，40% 的英国选民在选举的前一天仍未下定决心将选票投给何人，迫使三大政党的领袖直到大选前的一刻还在忙着拉票，为入主唐宁街 10 号做最后一搏。

（六）西方国家政党体制的分裂程度更高，表现为“有效政党数目”（effective number of parties）的增加

1976 年，美国学者萨托利在其分析政党体制的权威理论中指出，可以采用“相关政党”（relevant parties）这一指标对政党体制内的各个政党进行定性分析。萨托利提出，确定一个政党是不是“相关政党”有两条标准：一是看这个党作为反对党是否具有威吓能

---

① 参见秦戈、吴强：《德国大选：乱局如何收场》，载《南风窗》2005 年第 19 期，第 64 页。

力，即有没有足够的力量制约执政党；二是看这个党作为执政党是否具有"联合执政的潜力"，即曾经参加过政府或者被其他大党视为可能的联合执政伙伴。[1] 后来，拉科索（Markku Laakso）和塔格佩拉（Rein Taagepera）在"相关政党"的基础上又提出了"有效政党数目"的概念，通过对政党体制内包含的政党进行定量分析，揭示主要政党的数量及其力量对比，为考察西方国家政党体制的分裂程度提供了更科学、更准确的依据。[2] "有效政党数目"又可以进一步分为"有效选举政党的数目"和"有效议会政党的数目"，前者通过各政党在选举中所获的选票份额来计算，后者则以各政党所获议席的数量来衡量。表2.7对西方国家进行考察时采用的是"有效议会党数目"。从表2.7中可以看出，20世纪50年代到90年代中期，西欧主要国家的"有效议会党的数目"都有所增加，不但在实行多党制的国家中如此，就连采用两党制的英国也不例外，自由民主党力量的持续攀升就是鲜明的例证。只有美国的"有效议会党的数目"保持不变，仍为2.1个，反映了民主党和共和党仍然牢牢把持着国会两院。

表2.7　各国有效议会党的数目，20世纪50年代至90年代

国家	20世纪50年代	20世纪90年代	大选的时间范围	大选的次数
奥地利	2.6	2.7	1953－95	14
比利时	2.8	9.9	1950－95	15
英国	2.3	3.6	1951－97	13
丹麦	4.0	4.7	1950－94	18

---

① G. Sartori, *Political Parties*, Cambridge University Press, 1976, pp. 122－123.

② Laakso, Markku and Rein Taagepera (1979) "'Effective' Number of Parties: a Measure with Application to West Europe", Comparative Political Studies 12: 3 － 27.

国家	20 世纪 50 年代	20 世纪 90 年代	大选的时间范围	大选的次数
芬兰	5.0	5.9	1951 - 95	13
法国	5.8	7.9	1951 - 97	13
德国	3.9	5.6	1953 - 94	12
爱尔兰	3.3	3.7	1951 - 92	13
意大利	4.0	7.6	1953 - 96	12
荷兰	4.6	4.8	1952 - 94	12
挪威	3.4	4.9	1952 - 97	12
瑞典	3.3	4.1	1953 - 94	15
瑞士	5.0	7.1	1952 - 95	12
美国	2.1	2.1	1950 - 96	23

资料来源：Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg , *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 206.

第三节　西方国家选民政党认同削弱的原因及变化趋势

当代西方国家选民政党认同的削弱，一方面可以归因于选民自身特征的种种变化，另一方面则与西方政党对选民认同危机的理解和采取的应对措施有关。可以说，正是选民和政党这两个选举市场的重要参与者共同造成了选民政党认同削弱的局面。近 40 年来"选民中的政党" 衰落是无可置疑的事实，但对这种衰落状况的未来发展趋势还存在着争议：它所反映的究竟是"政党选民联盟解体"（dealignment）的长期倾向呢，还是在"政党选民联盟重组"（realignment）过程中的暂时现象？换句话说，就是"选民中的政党"能否扭转衰落的趋势而走向复兴？

一、西方国家选民政党认同削弱的原因

本书的第一章对造成当代西方政党的运行环境重大变化的原因曾加以阐述，如生产方式的变化引起的社会结构和阶级结构的变动、通讯技术的进步使媒体在选举中的重要性增强、利益集团的发展和新兴政党的崛起使选举市场中出现了新的竞争者、“后物质主义”的价值观对政党传统的意识形态造成了冲击等，这里不再赘述。它们从供、求两端改变了当代西方国家的选举市场：一方面引起了选民特征的变化，并为选民不通过政党而获取政治信息提供了丰富的手段；另一方面促使政党针对社会结构的变化和技术条件的改善作出调整，采取了“意识形态中间化”和“运作模式媒体化”的应对策略。这些都不利于选民形成和保持稳定的政党认同。

（一）当代西方选民的政党认同削弱与新的历史条件下选民特征的变化有关

长期以来，阶级矛盾在西方社会中一直是最突出的矛盾。19世纪中叶，马克思恩格斯在《共产党宣言》中对自由竞争资本主义时代西方国家的阶级结构作了如下描述：“我们的时代，资产阶级时代，却有一个特点：它使阶级对立简单化了。整个社会日益分裂为两大敌对的阵营，分裂为两大相互直接对立的阶级：资产阶级和无产阶级。”[①]从那时起，激烈的阶级矛盾和斗争促使选民聚集在代表本阶级利益的政党周围，阶级的分野成为选民形成政党认同、结成联盟支持某一政党的主要依据，然后再“通过政党在组织上的不

① 中共中央编译局编译：《马克思恩格斯文集》第二卷，人民出版社2009年版，第32页。

断维持,加上经由家庭内部的政治社会化而使党派忠诚在几代人之间先后传递所产生的强化作用,政党就可以维持这种支持达几十年之久"。[①] 政党认同的这种稳定性使其变化幅度与社会结构的改变相比具有一定的滞后性,致使"除了极少但却意义重大的例外,20 世纪 60 年代的政党体制反映了 20 年代的分裂结构",[②]这就是利普塞特和罗坎所说的"政党选择的冻结"(freezing of party alternatives)。然而,自 20 世纪 60 年代以来,科学技术的进步和生产方式的改变推动了生产力的发展,引起了产业结构、就业结构的相应变动,导致了当代西方国家阶级结构的重大变化,两极阶级结构被打破,与生产社会化和科技革命相伴而生的中间阶层成为社会的主体,这个阶层具有以下特点:

第一,与传统的工人阶级相比,中间阶层的经济地位更高,社会保障更好,物质文化生活条件更优越。他们是脑力劳动者,一般从事管理工作和专业技术工作,具有完成工作所需的特定技能,这使他们拥有比较稳定的、中等水平的收入,积蓄了包括一定数量的存款、股票、家电、汽车和房产在内的私有财产,并在此基础上享有较高的社会信誉和地位,形成了一种文明、优雅的生活方式。因此,中间阶层与统治阶级之间的矛盾和对立比较缓和,包容性强而斗争性弱,在通常情况下充当着资产阶级和无产阶级之间的缓冲阶层。

第二,中间阶层不是马克思主义以人们对生产资料的占有关系为标准划分出来的阶级,而是一个具有很强异质性的庞大群体,

---

① [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺编,中国问题研究所等单位组织翻译:《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社 1992 年版,第 275 - 276 页。

② Lipset, Seymour M., and Stein Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, New York: The Free Press, 1967, p. 50.

成员的社会成分、职业性质和劳动方式差别很大，意识形态、政策偏好等政治特征也存在着明显的差异，很难形成统一的阶级意识，他们推崇个人主义，强调个人自由，对政党的意识形态灌输和政治动员不感兴趣，更乐于通过其他更新颖、更直接的方式和途径参与政治。

第三，中间阶层选民受教育的程度较高。中间阶层的另一个重要特征就是他们普遍接受了良好的教育，文化素质显著提高。据统计，战后初期西欧国家受过高等教育的人口比率不足2%，到80年代初增长到了30%左右。战后初年美国就业人口中大中专毕业生的比重不到20%，90年代受过高等教育者的比重已经增加到了50%以上，1997年全美劳动力中获得大学以上学历的占了56.5%。[①] 受教育程度和文化水平是选民掌握政治技巧、培养政治能力的决定性因素，而传媒技术的高度发展则“在人类历史上第一次满足了在庞大的、多样化的社会中实行几乎已被忘却的直接民主原则的前提条件”[②]，两者的结合使中间阶层选民政治行为能力显著增强，经常阅读报纸、观看电视开阔了他们的眼界，增强了他们的鉴别和分析能力；熟练掌握电脑技术使他们获得了更便捷、更丰富的政治信息来源和利益表达途径，有利于他们随时作出符合自身利益的理性判断。总而言之，中间阶层选民的软弱性和复杂性使他们不易形成统一而且鲜明的阶级意识，自然也让他们对建立在阶级基础之上的传统政党的心理认同削弱，受教育水平的提高和通讯技术的发展则进一步降低了他们对政党的依赖程度。

---

① 参见李欣欣：《当代发达资本主义国家阶级结构和阶级关系的新变化》，载《太平洋学报》2002年第2期，第43页。

② Nathan Yanai, "Why Do Political Parties Survive?", in Party Politics, Vol. 5, No. 1, 1999, p. 14.

（二）当代西方选民政党认同的削弱还与政党对环境变化的理解和反应有关

西方政党对社会结构变化的认识以及它们为扩大选民基础而采取的“意识形态中间化”的应对办法，进一步加剧了选民政党认同削弱的趋势。面对阶级结构的巨大变化，各国的左、右翼主要政党都力图跨越传统的阶级基础，拓展新的支持力量，它们纷纷把注意力转向日益扩大的中间阶层，采用“意识形态中间化”的策略迎合中间阶层的利益和要求，以便实现赢得选举、掌握政权的目标。第二次世界大战之前，西方政党的意识形态呈现出“多极化”的特点，不同类型政党的意识形态冲突十分尖锐，无政府主义、法西斯主义、马克思主义、社会民主主义、自由主义、保守主义泾渭分明，各政党通过拉开意识形态距离，凸显自己的特殊性和独立性来赢得它们所代表的阶级、阶层的支持。二战以后，特别是20世纪60年代以来，政党的意识形态由基本上相互排斥向相互借鉴、相互吸收的方向发展，呈现出“中间化”的发展趋势，这也正是本书第一章所描述的“全方位党”的重要特征之一。过去意识形态色彩浓厚的社会党（包括社会党、社会民主党和工党）在这个过程中表现得尤其明显，在60、70年代和90年代经历了两轮意识形态的调整，给人们留下了深刻的印象。

对于政党来说，意识形态是精神上的黏合剂，它体现了政党最基本的价值观念，是政党凝聚党员、争取群众的理论依据。如前文所述，西方国家的社会党在19世纪中后期建党时是工人阶级群众性政党，虽然此后出于实际需要而在政策层面上出现了日益明显的改良主义倾向，但其意识形态定位始终没有发生大的变化，一直延续到二战结束之后，如1946年法国社会党在其原则声明中强调

“社会党本质上是革命的党，它的宗旨是用另一种制度取代资本主义所有制，……社会党过去是，并且今后继续是建立在劳动者组织基础上的阶级斗争的党”①，1951 年，社会党国际在其成立大会上通过的题为《民主社会主义的目标和任务》的纲领性文件（即著名的《法兰克福宣言》）中仍坚持了阶级斗争的思想和社会党的阶级性，批判资本主义剥夺了大多数公民的经济权利和政治权利，造成社会的不安定与贫富之间的悬殊差别；宣布社会主义的目的是要把人们从对占有或控制生产资料的少数人的依附中解放出来；强调只有在工人的帮助下才能维护政治民主，工会和其他生产者与消费者的组织是民主社会的必要因素，应当参与制定总的经济政策。②《法兰克福宣言》的基本精神成为各国社会党在 50 年代所奉行的指导思想和政策基础。

然而，由于历史的惯性而保留下来的工人阶级政党传统未能使社会党在战后实现复兴，反而屡次使它们在大选中遭遇“阶级屏障”，德国社民党在 50 年代的议会选举中接连受挫，英国工党也在连续举行的 3 次大选中落败。在这种情况下，社会党人开始反思社会结构的变化对党的阶级基础的影响，认识到“社会的阶级结构越发变化多端了……这大部分要归因于技术和专业的中间阶级的兴起”、“通过各种途径，如教育的慢慢发展，大多数无产阶级获得了较高的专门职业的资格，尤其是获得了小量财产，马克思主义教科书上的无产阶级正在迅速地消失”，得出了“新的党的原则必须向每一个赞成党的目标和政策，并且愿意为它们的实现而努力的

---

① ［法］让·马雷、阿兰·乌鲁著，胡尧步、黄舍骄译：《社会党历史——从乌托邦到今天》，商务印书馆 2000 年版，第 184－185 页。

② 社会党国际文件集编辑组：《社会党国际文件集》，黑龙江人民出版社 1989 年版，第 2－9 页。

人开放"这一结论。[1] 西欧历史最悠久的、意识形态色彩最浓厚的"群众党"——德国社会民主党率先采取了行动。1959 年 11 月,德国社民党通过了《哥德斯堡纲领》,改变了马克思主义信仰和工人阶级政党的性质,在西欧社会党中第一个实现了由工人阶级政党向左翼人民党的重大转变。此后,西欧其他国家的社会党纷纷参照《哥德斯堡纲领》来修改自己的理论纲领,虽然公开宣布党的性质变为人民党的只有奥地利社会党等少数几个党,但是向其他社会阶层,特别是中间阶层开放成为各国社会党的普遍做法,只是程度有所不同而已。当然,这一时期社会党在意识形态和阶级基础上的变化"还处在趋势性发展过程的初中期,还不十分稳定,实践中有不少犹豫和保留,而且 70 年代至 20 世纪 80 年代还有一个左转的过程。然而正是这些特点为社会民主主义后来在 20 世纪 90 年代的大规模中间化埋下了伏笔"。[2]

20 世纪 90 年代,由英、德等国社会党人倡导的所谓超越传统左右分野的"第三条道路"是欧洲社会党在抛弃意识形态传统,向全方位阶级基础的人民党迈进过程中的又一个重要步骤。"第三条道路"的理论家安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)提出,左和右、激进与保守已不能概括当代西方社会的政治分野,实际情况是"已经变得激进的保守主义遭遇到了已经变得保守的社会主义"[3],"社会民主党派不再拥有一个可以为其提供稳定支持的'阶级集团',由于它们无法依赖自己以前的阶级认同,因此不得不去寻找

① 转引自周穗明、王玫等:《西方左翼论当代西方社会结构的演变》,江苏人民出版社 2008 年版,第 80、84、85 页。

② 周穗明、王玫等著:《西方左翼论当代西方社会结构的演变》,江苏人民出版社 2008 年版,第 93 页。

③ [英]安东尼·吉登斯:《超越左与右——激进政治的未来》,社会科学文献出版社 2000 年版,第 2 页。

适应于在社会和文化上更具多样性的环境的新的社会认同”[1]。基于这种情况，新工党应该超越左和右的分界，它扮演的政治角色应该是“新中派”、“激进的中派”。“第三条道路”的实践者、英国工党领袖布莱尔宣称，“不进行变革的政党将会死亡，工党是一个生机勃勃的运动而非一座历史纪念碑”[2]，公开表示阶级已不再是政治生活的主导力量，宣布“要使工党变成一个开放的党，一个成员包括私营业主和无产业者、小商人和他们的顾客、经营者和工人、有房产者和住公房者、熟练的工程师以及高明的医生和教师的党”[3]。在他的推动下，工党进一步淡化党的阶级性质，修改了党章中有“公有制条款”之称的第四条第四款，不再提生产资料公有制而代之以混合经济、民主和社会公正，进一步消除了中间阶层对工党的顾虑。德国社民党领袖施罗德所说的“新中间道路”是德国版的“第三条道路”，其目的同样是要淡化意识形态色彩，超越传统的左右政治框架，向社会所有阶层开放，而所谓“新中间”，再明白不过地道出了社民党构建新的选民基础的重点是60、70年代以后壮大起来的新中间阶层。

需要注意的是，采用“意识形态中间化”策略的不只是西方国家的左翼政党，右翼政党也同样如此。约翰·肯尼思·加尔布雷思（John Kenneth Galbraith）指出，左右两翼政党的意识形态向中间靠拢并且趋向温和是西方国家的普遍现象，“第二次世界大战以后，工业发达国家在思想和政策的广泛领域内保持着一致的看

① [英]安东尼·吉登斯著，郑戈译：《第三条道路：社会民主主义的复兴》，北京大学出版社2000年版，第24－25页。

② [英]托尼·布莱尔著，曹振寰等译：《新英国——我对一个年轻国家的展望》，世界知识出版社1998年版，第35页。

③ 转引自王学东、陈林：《九十年代西欧社会民主主义的变革》，中央编译出版社1999年版，第61页。

法,……在美国,大多数共和党人和民主党人之间存在着广泛的一致。德国和奥地利的基督教民主党和社会民主党之间,英国的工党和保守党之间以及加拿大的自由党和进步保守党之间,情况也大致相似。法国、意大利、瑞士及斯堪的纳维亚国家的政策普遍符合这种模式"①。也正是因此,近年来我们看到西方政党政治中出现了许多过去根本无法想象的"左翼不左,右翼不右"的新情况,如英国的工党和保守党互相指责对方剽窃自己的纲领和政策的内容,布莱尔倡导的"第三条道路"由于嫁接了撒切尔主义中发挥市场作用和改革福利制度等政策而被讥讽为"布莱切尔主义",2010年5月出任英国首相的保守党领袖卡梅隆既承袭了来自撒切尔主义的新自由主义观点,又受到新工党在过去13年执政期间所设定的政治议程和意识形态的影响,他的保守主义"不是一种清晰可辨的保守主义意识形态",而成了"诸多中间偏右的理念和价值观的混合体"。② 美国两大政党也因在意识形态和政策领域内的相似性而被称为"非驴非象"、"驴头象尾"的党,等等。

西方政党的"意识形态中间化"策略的确取得了明显的效果,吸引了大批中间阶层成员加入到党的选民队伍中来。然而,这也是一种代价高昂的策略,西方政党试图在保持固有选民基础的前提下扩大选民队伍,但正如上文中所指出的那样,中间阶层的政治倾向不易把握,不但难以形成稳固的政党认同,而且对政党的支持力度也不如从前的阶级成员那么高。与此同时,政党在意识形态和政策取向上的中间化不可避免地导致了其政治定位的模糊性,使一

---

① [美]西摩·马丁·利普塞特著,张华青等译:《一致与冲突》,上海人民出版社1995年版,第123-124页。

② [英]曼特·比奇:《卡梅隆与保守党的意识形态》,载《国外理论动态》2010年第4期,第22页。

些原本坚定的支持者产生失望乃至愤怒的情绪,不是在选举日待在家中不去投票,就是把选票投给其他政党。加之许多政党采取实用主义态度,不再强调在选民中建立稳定的政党认同,而是试图走捷径,利用电视、互联网等先进的通讯技术手段使党的运作媒体化,把党的活动重心从巩固与选民的长期联系转向渲染候选人个人形象和具体议题等短期因素,这样的做法进一步削弱了选民的政党认同。

二、“选民中的政党”衰落的性质及其变化趋势

当代西方选民政党认同削弱的情况表明,“选民中的政党”衰落已是不争的事实。但是,这种衰落的性质如何?它会向什么方向发展?这实际上是要回答政党的选民联盟是在“重组”还是在“解体”的问题。

20世纪60年代西方社会结构的重大变化,改变了西方政党长期稳定的阶级基础,已“冻结”了近40年的选民与政党的结盟开始解冻,“政党选民联盟重组”(realignment)和“政党选民联盟解体”(dealignment)成为新的政治话题。“政党选民联盟重组”的概念是1959年由美国学者V. O. 基提出的,1966年又经奥古斯都·坎贝尔进一步阐发,其基本含义是由于选民的社会构成的长期变化而导致大量选民重新权衡他们的政治归属,其投票对象从一党转向另一党,从而改变了政党体制内部各政党相对实力的均衡。“政党选民联盟解体”这一概念由英格尔哈特等人提出,最初主要用来描述60年代中期以来美国民主党的“新政”选民联盟的解体过程。1977年,克鲁等人在描述英国选举政治的变化时,首次用这个概念来表达英国政党的阶级基础的衰落。此后,这个概念被广泛地用来考察政党选民基础的变化和政党体制的沿革。

政党的“选民联盟重组”与政党的“选民联盟解体”对当代西方

“选民中的政党”的衰落作了不同的解释，对其发展方向也作了不同的判断，它们的本质区别在于：第一，政党的“选民联盟重组”关注的是选民的政党认同与社会经济现实之间矛盾的产生及其解决，认为当一种新的政治分化标准占据主导地位时，“选民联盟重组”就会发生；政党的“选民联盟解体”更强调选民的政党认同与社会结构之间的矛盾，对矛盾能否得到解决、新的政治分化标准能否产生持怀疑态度，此外，这个概念还强调一些虽不具有根本性的政治含义，但对选民的政党认同会产生重大影响的社会变化的作用：大众传媒的扩张，特别是电视的普及和互联网络的出现扩大了选民获取政治信息的途径；教育水平的提高使选民不像从前那样依赖政党的政治教育和动员；战后“生育高峰”出生的一代人在60年代末加入到选民队伍中来，他们的政党认同不像父辈那么强烈，在选举中更倾向于作出独立的判断，等等。第二，“政党选民联盟重组”的结果，是选民的政党认同在不同政党之间发生变动，以新的政党认同取代旧的政党认同，在新的社会分化的基础上构建起新的选民联盟；“政党选民联盟解体”则会导致各政党的稳定的选民认同不复存在，选民找不到符合自己的价值观念、代表自身利益的政党，对眼前的政党政治感到失望，因而成为独立选民或者放弃政党转而采取其他政治参与手段，其未来的发展方向难以预测。

根据上述“选民联盟重组”与“选民联盟解体”的标准，在当代西方政党从“群众党”向“全方位党”转变的过程中，“选民中的政党”的衰落既包含着“政党选民联盟重组”的意味，又带有“政党选民联盟解体”的色彩。也就是说，西方政党在历史上与特定阶级、阶层结成的联盟已经发生了巨大变化，新的选民基础尚未完全形成，总体上仍处在重组选民联盟的过程之中，但由于“就创造肯沃斯、达尔顿和韦尔登等人所说的那种强烈的政党认同并使之代代

相传这一功能而言，‘全方位党’要比从前的政党逊色不少”[1]，今天的政党无论如何也不可能再获得“群众党”时期那样的长期对党保持高度忠诚的选民了。

一方面，今天我们看到的选民政党认同的削弱、“选民中的政党”的衰落归根到底是社会结构和阶级结构变化的结果，在一定程度上可以视为“政党选民联盟重组”过程中的一个过渡阶段。在这个阶段，选民基于阶级归属的“党性投票”虽然有所削弱，但是“在现代的任何民主制度中，不同群体之间的冲突都是通过政党表达的，而政党基本上相当于一种‘把阶级斗争民主化的媒介’。即使许多政党已放弃阶级冲突或阶级忠诚的原则，但分析它们的要求和它们的支持力量仍表明，它们确实代表不同阶级的利益……这个概括即便是对美国的政党也是成立的”[2]，西方社会的阶级分化还远远没有结束，目前的阶级结构只是长期历史发展中的一个阶段而已，政党在拓展选民基础之时，并没有完全放弃过去在政治光谱上的定位，是在试图保留原有的选民队伍的基础上把新兴的中间阶层纳入到支持者的行列中来，而新兴的社会阶层也的确需要有政党来代表自己的利益。从这个意义上讲，一旦社会经济状况的变化趋于稳定，形成一种新的、比较固定的阶级结构，那么重组政党的选民联盟、实现“选民中的政党”的复兴不是没有可能的。再者，除了阶级分野之外，西方政党之间在民族、种族、宗教、地域、性别等方面的差别也在相当大的程度上保留着，为选民确立和保持政党认同提供了一定的选择空间。

---

① LaPalombara, Joseph, “Reflections on Political Parties and Political Development, Four Decades Later”, in Party Politics, Vol. 13, No. 2 (2007), p. 147.

② [美]西摩·马丁·利普塞特，张绍宗译：《政治人：政治的社会基础》，上海人民出版社 1997 年版，第 204 页。

更重要的是，我们不能低估西方政党调整自身以适应环境变化的能力。政党并非一味被动地受环境支配，它们也可以通过调整自己的政策取向、政治纲领甚至意识形态定位来适应新的环境，吸收新的社会力量来充实自己的选民队伍，现代社会便利的交通运输系统和发达的通信联络手段也给政党提供了前所未有的接触和动员大量选民的客观条件。政党的这种调整能力在战后西方国家的政治实践中已经得到了充分的证实，上文中谈到的社会党在20世纪50～60年代和90年代两次通过意识形态变革来吸引中间阶层选民就是很好的例子，“永恒的修正主义”在社会党人看来并不是一个贬义词。另外一个典型的例子是，在西欧国家，以绿党和极右翼政党为代表的非主流政党在70～80年代的蓬勃发展一度导致主流政党的选民大量流失。主流政党的解决办法是采取拿来主义态度，通过修正党的纲领、路线、方针，拓宽党的政策领域，使之涵盖更广泛的社会阶层的要求。为了应对左翼社会运动及其政治代言人绿党的挑战，以德国社会民主党为代表的左翼主流政党在维护过去的民主社会主义价值观的同时，根据生态原则重新定位经济政策，确立了生态目标和社会目标优先于经济增长目标的新战略。西欧中右翼主流政党也在移民问题、跨国多元文化问题、反对官僚主义政治阶级等一系列问题上吸纳了极右翼政党的许多政策主张。结果，主流政党轻松地将非主流政党曾经倡导过、尝试过、检验过的政策措施拿来运用，而不必冒太大的政治风险。社会运动和非主流政党实际上起了“桥梁作用”——成为主流政党拓宽政策领域、争取选民支持的“桥梁”①。

---

① Reinhard Heinisch, "Success in Opposition-Failure in Government: Explaining the Performance of Right-wing Populist Parties in Public Office," West European Politics, Vol. 26. No. 3, 2003, p. 103.

另一方面，当代西方国家的社会结构和技术条件对选民和政党都产生了深刻的影响，导致选民的政党认同不可能再恢复到“群众党”时期的水平，从这个意义上讲，西方政党的“选民联盟解体”并非危言耸听。

第一，西方政党通过“意识形态中间化”和“运作模式媒体化”的策略，在中间阶层选民中招徕了大批新的拥护者，但却无法将他们整合成为一支坚定的支持者队伍，不能使政党获得稳定的选民基础。在战后西方政党政治的发展历程中，社会党的两次意识形态和政策调整都曾收到过立竿见影的效果：20 世纪 50 ~ 60 年代的调整使西欧国家拥护社会党的选民数量一度增长了 40%，不但使德国社会民主党、英国工党以及荷兰、葡萄牙、爱尔兰等国的社会党在 60、70 年代先后上台执政，而且让原本就在台上执政的瑞典社会民主党工人和奥地利社会党地位更加稳固；90 年代的“第三条道路”更是造就了一个“粉红色的欧洲”，在欧盟的 15 个成员国中有 13 国出现了由社会党单独执政或与其他政党联合执政的中左翼政权。然而，导致社会党在选举中大获成功的选民基础却不能长期保持，紧随着 60、70 年代的崛起而来的是 80 年代的沉沦，90 年代的高潮之后就跌落到 21 世纪初的低谷。随着英国工党在 2010 年大选中的失败，社会党人在西欧主要国家都失去了执政地位，标志着战后西欧社会党的第二波强势反弹走向了终结。在今天的西方国家，无论是左翼还是右翼政党，都无法跳出“政治钟摆”周期性左右摆动的规律，也都不会走出一条真正通向持续成功的“新中间道路”。基希海默尔 50 年前对“全方位党”的质问在今天仍然显得格外有力，“摆脱了那些体现派系色彩的纲领和教义的束缚固然增加了它吸引选民的机会，但不可避免地造成了支持者对党的事业的投入程度有限的后果。政党从一个团结起来捍卫社会

利益的组织、党员心灵的皈依以及用长远目光观察事物的平台，变成了一种鼠目寸光、千疮百孔的政治选择的工具，这使政党面临着与日用消费品承包商们相似的困境——如何才能把几乎相同的商品通过不同的方式打包以便招徕更多的顾客？”①

第二，由于选民教育水平的提高和通讯技术的发展，通过代际传承和反复投票给同一政党的行为而获得稳定政党认同的社会学习模式被打破，这种情况下造成的西方选民对政党依赖性减弱的趋势不易逆转。早期考察政党认同问题的学者认为，无党派的独立选民是西方选举政治中的边缘化群体，坎贝尔曾评论道：“独立选民是一个涉人政治不深的群体。他们对政治问题知之较少，对候选人的印象比较淡漠，对选举活动兴趣不高，对选举结果也不甚关心。”②达尔顿也曾断言：“如果说政党依附表明公民支持以政党为基础的代议政府体制的话，那么在几乎所有发达的工业民主国家同时发生的政党依附的衰落就成了公众在情感上脱离政治的第一个迹象。”③按照他们的说法，独立选民数量的上升就意味着不参与政治的选民增多，但实际情况并非如此。事实上，西方发达国家中间阶层的独立选民是一批新型选民。他们对政治问题更感兴趣，而且政治技巧更娴熟，处理复杂的政治信息的能力也更强。与以往的独立选民相比，他们的政治参与方式有了明显的变化，越来越多的人对政党持中性的、冷淡的态度，不再选择通过政党这条“捷径”来参与政治，而是借助新的民主政治形式——直接民主、大

---

① Allen, Christopher S. , “Empty Nets: Social Democracy and the ‘Catch-All Party Thesis’ in Germany and Sweden”, in Party Politics, Vol. 15, No. 5, p. 648.

② Augus Campbell, *The American Voter*, New York: John Willey& Sons, 1960, p. 143.

③ Russell J. Dalton, *Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 66.

众媒体、利益集团。有不少证据表明，今天的无党派选民中增长最快的就是这类选民。[①] 当代西方政党要赢得这批选民的支持，重建稳固的选民政党认同的难度非常大。最近开展的一项对 1996～2005 年 10 年间西方主要国家的选民政党认同所做的调查表明，始于 20 世纪 60 年代的政党认同下降的趋势一直延续至今（见表 2.8）。

表 2.8　1996－2005 年西方国家接近政党的选民比例（%）

国家	1996－2000	2000－2005	变化幅度
美国	57.0	56.1	－0.9
法国	—	55.8	—
瑞典	53.1	48.8	－4.3
挪威	52.9	41.3	－11.6
丹麦	51.4	50.0	－1.4
英国	48.8	44.9	－3.9
德国	37.4	37.2	－0.2

资料来源：Russell J. Dalton and Steven Weldon, "Partisanship and Party System Institutionalization", in Party Politics, Vol. 13, No. 2, 2007, p. 183. 引用时本书作者对表格结构进行了修改。

当然，我们还要看到，选民政党认同的削弱并不等同于完全否定政党在当代西方政治体制中的作用。新的政治行为主体和政治参与方式——大众媒体、利益集团、直接民主都不能实现公众的无政党参与。大众媒体和利益集团部分地取代了政党的政治教育、政治动员的功能，但它们代表的社会利益过于狭隘，不像政党那样能够实现选民的利益整合；它们也无法将自己所代表的选民组织

① Martin P. Wattenberg, *the Decline of American Political Parties* 1952 － 1996, Cambridge, Massachusetts: Havard University Press, 1998, pp. 50 － 72.

起来,更无法行使掌握国家政权的功能。直接民主的应用范围近年来虽然有所扩展,但还远远无法和政党相比。所以,政党仍然是"唯一能够组织选举并赋予选举过程合法性"的组织,[①]媒体和利益集团只有跟政党结合起来才能发挥它们的作用。即使是那些没有政党认同的独立选民也不怀疑这一点。选举制度比较研究(CAES)在 1996 - 1998 年间对 20 个国家所做的调查表明,在回答"政党在本国政治体制的运作过程中是否必要"这个问题时,81% 的瑞典选民、80% 的德国选民、76% 的英国选民回答"是",甚至在美国这样一个选民的政党认同水平相对较低的国家,回答"是"的选民比例也达到了 56%。[②] 显然,多数选民对政党在现代西方国家中的地位和作用是持肯定态度的。

综上所述,对"选民中的政党"衰落的问题可以得出如下结论:"选民中的政党"确实出现了衰落的迹象,但它仍是政党合法性的根本来源和力量的基本源泉,在政党的"三张面孔"中处于核心地位。不过,在当代选民的政党认同这条心理纽带日益松弛的情况下,建立长期而且稳固的选民联盟更加困难。为了赢得选举政治中至关重要的选票,西方政党进一步改变其意识形态、竞选策略和政治动员方式,努力与尽可能多的选民建立起广泛而灵活的关系。为此,政党还必须相应地调整其组织形态和与政府之间的关系,因而对政党的其他两个组成部分产生了深刻的影响。

---

① Nathan Yanai, "Why Do Political Parties Survive", in Party Politics, Vol. 5, No. 1, 1999, p. 6.

② http://www.elsevier.com/locate/electstud.

第三章　当代西方政党的组织与"政党衰落"

"作为组织的政党"是西方学者所说的政党的"第二张面孔"。对政党的组织结构进行考察之所以十分必要，是因为"现代政党的特质主要表现在其内部结构上"①。西欧各国"群众党"的组织体系大都从纵横两个方向建立，纵向上分为全国性政党组织、地方政党组织和基层选区政党组织，横向上包括体制外组织（政府和议会之外的常设组织）和体制内组织（议会党团和政府内的党员），由此构成复杂的组织网络。这些"群众党"的组织一般都遵循较为完备的理论、纲领；有相对稳定的领导或领导集团；上下级之间有较为严格的层级领导制度；有相对稳定的组织成员。这种健全的组织形态被认为是19世纪末影响最大的政治发明，在一些西方国家，它甚至改变了整个政治生活的面貌。美国的民主党和共和党在组织形式上与西欧政党有相同之处，两党也设置全国、州、县市和基层选区的组织。它们与西欧政党最大的区别在于各级组织之间的

---

① ［法］莫里斯·迪维尔热著，雷竞璇译：《政党概论》，香港：青文文化事业有限公司1991年版，序言第5页。

关系松散,没有严格的上下级关系,所谓全国性组织,不过是各个州的政党组织的松散联盟,而各州的党组织又是各个候选人组织的松散联盟。

所谓政党的“组织衰落”主要是对西欧各国的“群众党”而言的。在长达半个多世纪的时间里,“群众党”的各级组织承担着利益的表达与整合、政治社会化、组织选举等重要的功能。但从20世纪60年代至今,社会的变化、技术的进步不仅改变了政党与选民的外部关系,而且使“群众党”内部的金字塔式的组织系统发生了显著的变化。其中,普通党员的人数减少、党的地方组织和基层组织萎缩等现象被视为“政党衰落”的典型论据。一些学者提出,西欧政党的组织正在朝着“美国化”的方向发展。因此,考察当代西方政党组织变化的性质和程度,对“组织衰落”的观点作出客观的判断和评价,对于探讨“政党衰落”的问题是十分必要的。

第一节　西方政党党员的变化

从西方政党组织模式的演变过程中可以看出,发展党员的重要性可以被视为决定政党组织类型的一个决定性的因素。在“群众党”的组织模式中,党员是维系一个政党生存与发展的基础。在最直接的意义上,党员数量的多少,直接关系到政党能够掌握的人力、物力、财力的多少,决定着政党组织的生命力。此外,党员身份还有更深层次的含义。在阶级、民族、宗教或者其他社会分野比较清晰的情况下,一个政党在它所代表的阶级、民族和宗教信徒中大量发展党员这一事实本身就表明了一种归属关系,体现了政党必须深深扎根于自身社会基础之中的传统政治理念,是政党参与权力竞争和上台执政的合法性的主要来源之一。赋予本阶级、本民

族或者本宗教派别的选民以明确的党员身份,有利于最大限度地动员他们积极投身于政党从事的事业中来。因此,考察当代西方政党的党员数量变化,不仅是分析这些政党组织力量状况的一项基础性工作,更重要的是反映了它们在新的时代背景和社会环境下在政治理念和组织策略方面发生的变化。

一、西方政党党员身份的认定

党员就其最广泛的意义上讲是指组成一个政党的基本成员。党员的概念从来都是与特定时期、特定政党的概念联系在一起的,要找出一个对所有政党都适用的、严格的党员定义是不会有结果的。[①] 对美国政党而言,“党员”这一范畴没有什么实际意义,因为党组织根本不对党员进行认证,入党与否完全由人们自行选择,在选举中进行选民登记时,选民只需在登记表上政党那一栏中某一个政党后面画勾就表示加入了那个政党,既无须办理入党手续,也不用缴纳党费,普通党员的身份是临时性的,许多人经常变更自己的党籍。这样的“党员”与选民很难区别开来。对类似于美国的民主党和共和党这样的没有正式入党手续的政党来说,只能根据人们参与政党活动的程度不同大致确定如下几个范畴:(1)不是政党的正式成员,也不参加政党的日常活动,但经常在全国性选举或地方选举中支持某一政党候选人的选民;(2)不是政党的正式成员,但公开承认支持某一政党,加入党的附属组织,经常参加党的公共集会,并且不时为党提供资助的同情者;(3)自称为某一政党的党员,并付出时间和精力去积极宣传党的纲领,参加党

---

① 参见[法]莫里斯·迪维尔热著,雷竞璇译:《政党概论》,香港:青文文化事业有限公司1991年版,第61页。

的各项活动的积极分子；（4）作为党的领导层的职业活动家。

在西欧国家，现代意义上的党员概念直到19世纪末20世纪初政党的组织模式由“干部党”发展到“群众党”时才形成。这时的左翼政党如社会党、社会民主党和工党主要从工人阶级和社会下层中发展党员，率先在政党与社会阶级之间建立起了一种长期而稳定的联系，政党为阶级谋利益，阶级成员加入政党，真正成为“与某一个政党之间存在着组织隶属关系，承担一定义务并享有相应权利的人”[①]。我们至今仍然沿用这个党员概念，只不过党员概念在诞生时是人们生活在阶级分化明显、阶级斗争激烈的社会中的重要表现，今天则已涵盖了种族、民族、宗教、语言文化等众多社会分野。西欧政党的党员有个人党员与集体党员之分。个人党员即以个人身份加入政党的党员，由个人党员组成的政党被称为直接结构的政党。这类政党组织通常有比较严格的入党手续，申请入党者必须首先提交申请书或填写申请表格，声明入党者赞同党的理论和原则，愿意遵守党的纪律，保证不同时加入其他政党。有的政党要求更严格，申请入党需要介绍人，申请人还要提供自己的姓名、性别、年龄和住址等个人资料。党的基层组织同意接受申请人的要求之后，往往还要经过一定时期的组织内部考察才能把他的名字列入全国党员名单，并发放党员证。入党后，党员即享有一些党外人士无法涉足的专有权利，如选举和监督党的各级负责人、提名党的公职候选人、讨论党的政策、参与党内决策等，同时必须承担遵守党规党纪、按时缴纳党费和参加党组织的活动等义务，否则会被开除出党员队伍。对于这些直接结构的政党，我们可以拿入

---

① Richard S. Katz and William Crotty, *Handbook of Party Politics*, London, Sage Publications, 2006, p. 301.

党行动和定期缴党费作为衡量党员的标准。[①]

除个人党员以外，一些政党还拥有集体党员，即政党之外的某一社会组织的部分或全体成员集体加入党组织，党费可以由这些组织集中划拨给政党，党员也可以通过这些组织间接地参与政党的活动。现代西方政党的集体党员主要包括两种情况：一是工会、工人合作社、工人互助会等阶级属性比较一致的社会组织集体加入左翼的工人阶级政党，如社会党、社会民主党和工党；二是工会、农民团体、商业联合会等分别属于不同阶级的社会团体基于共同的宗教信仰而集体加入宗教政党（特别是天主教政党）。拥有集体党员的政党又被称为间接结构的政党。很明显，与个人党员组成的直接结构的政党相比，集体党员和间接结构的政党更鲜明地体现了政党赖以生存并为之服务的社会基础。

英国工党就是此类政党的典范。该党在很大程度上是工会运动的产物，1900 年英国的全国性总工会组织——英国职工大会与费边社、社会民主联盟、独立工党等组织一起组成了工党的前身“劳工代表委员会”。1906 年，该委员会更名为英国工党，同年底，英国最大的工会组织“矿工联盟”参加了工党，使工党的党员人数从 86.1 万剧增到 136.1 万。从 1900 年到 1918 年，工党是由工会、合作社、社会主义团体组成的间接结构的政党，甚至不吸收个人党员。1918 年之后虽然准许个人党员加入，但仍以工会会员为主。20 世纪 70 年代工党的 680 万党员中，工会成员约占 610 万，集体党员与个人党员之比约为9:1。[②] 长期以来，英国工党与工会保持着密切的关系：工会始终是工党的阶级基础，工党则是工会在政治

① 参见[法]莫里斯·迪维尔热著，雷竞璇译：《政党概论》，香港：青文文化事业有限公司 1991 年版，第 67 页。

② 参见刘建飞著：《托尼·布莱尔传》，北方文艺出版社 1997 年版。

上的代言人。两者在组织上相互交叉，形成了密切的“左右手”的关系。工会在工党内部有很大的发言权，在党的全国性组织中表现得尤其明显。1993年采用“一人一票制”以前，工会会员由工会领导人代表进行集体投票，在工党年会上其选票份额约占2/3以上；在选举领袖、副领袖和议员候选人的选举团中，工会都占有40%的票数。

瑞典社会民主工人党与工会的关系同样非常密切。瑞典总工会本身就是社会民主党人在1898年建立的，在总工会成立大会上通过的章程中明确规定，加入总工会的所有工会组织必须在入会后的3年之内集体加入社会民主党，否则就自动脱离总工会。此后，工会与政党之间的密切关系经过长期发展逐渐实现了制度化，近200万工会会员成为社会民主党长期执政的坚实基础。他们缴纳的党费和大选期间提供的捐款一度成为党的主要经费来源。据统计，在1952～1960年之间的4次大选中，社会民主党经费的90%来自工会捐助。除了经费支持外，工会还为党提供了强大的人力和物力。① 与英国的情况稍有不同的是，社会民主党中央与瑞典总工会之间不存在正式的统属关系，党与工会的密切关系主要表现在地方层面上，总工会所属的一些地方分会与社会民主党之间有附属关系，这些工会的成员无需申请便自动成为社会民主党的集体党员。1974年，总工会39%的会员集体加入了社会民主党，占社会民主党党员总数的比重高达73%。② 正是通过集体党员在社会民主党地方组织中的巨大影响，工会才保证了社会民主党在其执政期间所推行的政策措施符合工人阶级的利益。

---

① 参见高锋、时红编译：《瑞典社会民主主义模式述评与文献》，中央编译出版社2009年版，第95页。

② 同上，第105页。

二、西方政党个人党员数量的减少

20 世纪 60 年代以来西方政党党员数量减少的最主要表现，是政党失去了大量个人党员。在许多西方学者看来，个人党员的重要性要大大超过集体党员。这种看法的主要根据是，在集体党员与政党之间存在着工会、农会、宗教团体或其他团体，除了这些团体派往政党的少数干部和骨干分子之外，普通的集体党员融入政党的程度有限，对政党的内部事务参与不足，与政党之间的心理纽带也不够强固。这不仅对政党的运作造成了实际的影响，而且与“群众党”所反映的那种强调政党与市民社会之间密切关系的现代政治逻辑不符。因此，集体党员和间接结构的政党是一些国家在特殊历史条件下的例外情况，个人党员和直接结构的政党不仅是西方政党政治中的常态，而且代表着未来的发展方向。

考察党员人数面临的最大困难是如何获得准确的党员人数资料。与社会主义国家的无产阶级政党相比，西方政党的组织总体上讲比较松散，对党员身份缺乏明确的认定，社会调查所得到的结果固然不足取信，即使是各政党公布的本党党员人数往往也不准确，不能不加辨别地加以引用。通常情况下，西方政党普遍存在着夸大本党的党员人数的倾向。究其原因不外乎以下两个：其一涉及政治理念，政党的领导人和政治学家仍然把拥有大量党员看成是党作为社会代表的象征，认为这是政党进行内部管理和参与权力竞争的合法性的主要来源；其二是出自现实利益的考虑，一些西方国家在给予政党财务补贴时，将补贴金额与政党的党员数量挂起钩来，助长了政党夸大党员人数的倾向。例如，根据德国《政党法》的规定，党员缴纳的党费是政党得到国家资助的标准之一，具体而言，符合资助条件的政党每收到 1 欧元党费

以及合法捐赠，政府就给予 0.38 欧元的补贴。[①]

为了保证分析材料的准确性，本节所采用的数据均来自各政党公布的党员数字，以及西方权威学者的研究成果。尤其值得一提的是卡茨和梅尔主持的“政党组织研究计划”、哈莫尔和简达主持的“政党变革研究计划”。他们通过两个指标来考察政党的党员人数：(1)党员人数的相对变化，即党员在选民中所占比率（党员/选民）的变化；(2)党员人数的绝对变化，即在某个政党履行过正式登记手续的党员人数的增减。20 世纪 50 年代到 90 年代西欧主要资本主义国家政党党员人数的相对变化和绝对变化情况分别见表 3.1 和 3.2。

（一）西欧各国政党党员人数的相对变化

从表 3.1 提供的统计数据中可以看出，20 世纪 60 ~ 90 年代，西欧各国政党的党员人数呈现出了明显的相对减少的趋势：在表中所列的 13 个西欧国家中，除德国外的其他 12 个国家党员/选民的比率都有所下降。显然，选民加入政党的兴趣在不断降低。而且，在党员/选民的比率下降幅度最大的几个国家中，不乏瑞典（下降 14.9%）、英国（下降 7.1%）等政党政治传统深厚的国家。更能说明问题的是，从党员/选民比率的绝对值来看，90 年代政党的党员/选民比率最低的国家，恰恰是法国（1.5%）、英国（1.9%）、德国（3.2%）等西方大国。

① 参见何立平著：《政党法律制度研究》，黑龙江人民出版社 2003 年版，第 223 页。

表 3.1　20 世纪 50 ~ 90 年代西欧各国政党党员人数的相对变化

（党员/选民的比率，%）

国家	50 年代	60 年代	70 年代	80 年代	90 年代	60 ~ 90 年代的变化幅度
奥地利	23.9	26.2	25.9	24.2	17.1	-9.1
比利时	—	9.8	10.0	9.1	7.6	-2.2
丹麦	15.7	14.3	14.0	7.5	3.1	-11.2
芬兰	16.4	19.1	17.2	14.4	10.5	-8.6
法国	7.5	2.2	1.9	3.1	1.5	-0.7
德国	2.9	2.7	3.7	4.5	3.2	+0.5
爱尔兰	—	—	4.6	4.5	3.4	—
意大利	13.9	12.7	12.8	7.1	3.2	-9.5
荷兰	11.4	9.5	4.4	4.1	2.2	-7.3
挪威	—	16.0	12.8	13.4	7.9	-8.1
瑞典	23.4	22.0	19.6	23.7	7.1	-14.9
瑞士	—	23.4	10.4	9.1	8.7	-14.7
英国	10.0	9.0	6.2	3.8	1.9	-7.1

资料来源：Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg , *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 90.

（二）西欧各国政党党员人数的绝对变化

从 20 世纪 60 年代初到 80 年代，西欧国家政党的党员/选民的比率虽然不断下降，但党员人数的绝对数字还是在增长的，只是其增长的速度赶不上选民的增长速度。[①] 但 80 年代之后情况发生了变化，西欧各国政党的党员人数不仅相对于选民减少了，而且党员的绝对数量也减少了，有的国家党员绝对人数减少的幅度还相当大。在主要的西欧国家中，法国和英国党员人数下降最多。

① Peter Mair and Ingrid van Biezen, "Party Membership in Twenty European Democracies, 1980 - 2000", in Party Politics, Vol. 7. 2001, p. 6.

20 年间，法国的党员人数减少了 110 多万，减幅竟高达 64.59%。英国的党员人数减少了 50% 以上。瑞典的党员人数减少了近 1/3。德国党员人数减少的幅度最低，显然是得益于两德合并后原东德地区政党的并入（见表 3.2）。

表 3.2　1980 - 2000 年期间西欧各国政党党员人数的变化

国家	时期	党员/选民比率的变化	党员人数的变化	党员增减人数占原有党员数的百分比
法国	1978 - 1999	- 3.48	- 1,122,128	- 64.59
意大利	1980 - 1998	- 5.61	- 2,091,887	- 51.54
英国	1980 - 1998	- 2.20	- 853,156	- 50.39
挪威	1980 - 1997	- 8.04	- 218,891	- 47.49
芬兰	1980 - 1998	- 6.09	- 206,646	- 34.03
荷兰	1980 - 2000	- 1.78	- 136,459	- 31.67
奥地利	1980 - 1999	- 10.82	- 446,209	- 30.21
瑞士	1977 - 1997	- 4.28	- 118,800	- 28.85
瑞典	1980 - 1998	- 2.87	- 142,533	- 28.05
丹麦	1980 - 1998	- 2.16	- 70,385	- 25.52
爱尔兰	1980 - 1998	- 1.86	- 27,856	- 24.47
比利时	1980 - 1999	- 2.42	- 136,382	- 22.10
德国	1980 - 1999	- 1.59	- 174,967	- 8.95
葡萄牙	1980 - 2000	- 0.29	+ 50,381	+ 17.01
希腊	1980 - 1998	+ 3.58	+ 375,000	+ 166.67
西班牙	1980 - 2000	+ 2.22	+ 808,705	+ 250.73

资料来源：Peter Mair and Ingrid van Biezen, "Party Membership in Twenty European Democracies, 1980 - 2000". in Party Politics, Vol. 7. 2001, p. 12.

表 3.2 是以国家为单位考察所有政党党员人数的总体变化，那么不同类型政党的变化情况又如何呢？表 3.3 提供了 80 年代初到 90 年代末法国、德国、瑞典和英国主要政党的党员人数变化

的资料。其中有两点值得关注:一是这个时期西欧4国的主流政党,不论是社会党/社会民主党/工党、保守主义政党还是宗教政党,都呈现出明显的党员人数下滑的趋势。以绿党为代表的新兴政党崛起,减缓了这些西方国家党员人数减少的总体趋势,如果把新兴政党的党员人数排除在外的话,那么主流政党党员人数的减少会更加显著。二是英国工党的党员人数在90年代末曾经强势反弹,甚至超过了80年代初的水平,这是西方国家的主流政党中仅有的例外。不少学者认为,这是布莱尔倡导的"第三条道路"的政治理念和工党的组织变革产生显著效果的证明。不过,即便这种效果的确存在,它也没有维持太久。根据最新的统计,工党的党员数量在21世纪初再度下降,目前已不足27万。①

表3.3 20世纪80年代初到90年代末,法国、德国、瑞典、英国各主要政党的党员人数变化情况

法国

年份	共产党	社会党	民主联盟	保卫共和联盟	国民阵线	绿党	法兰西人民联盟
1978	632000	200000	145000	760347	–	–	–
1988	604285 (87年)	180000	109000 (83–86年)	142113 (89年)	65000 (85年)	–	–
1999	210000	148795	73000 (97–99年)	80424	60000	10000	33000

德国(1980~1989年期间为联邦德国)

年份	社会民主党	基督教民主联盟	基督教社会联盟	自由民主党	绿党	民主社会主义党

① [英]比尔·考克瑟等著,孔新峰、蒋鲲译:《当代英国政治》(第四版),北京大学出版社2009年版,第209页。

1980	986,872	693,320	172,420	84,208	18,320	-
1989	921,430	662,598	185,853	65,216	37,956	-
1999	755,244	630,413	184,765	64,407	50,897	94,447

瑞典

年份	左翼党	社会民主党	中央党	人民党	温和联合党	基督教民主党	绿党
1980	18157	214379 (74 年)	137057	50553	63955	22041	1979 (81 年)
1989	12935	229095 (91 年)	112848	43061	77393	24005	7000
1998	12942	162578	66561	22932	69171	23504	7900

英国

年份	工党	保守党	自由党/自由民主党	社会民主党	绿党
1980	348156	1200000 (82 年)	145000	-	-
1989	293723	750000	82000	11000	-
1998	385000	350000	100000	-	5000

资料来源:摘自 Peter Mair and Ingrid van Biezen, "*Party Membership in Twenty European Democracies*, 1980 - 2000". in Party Politics, Vol. 7. 2001, pp. 17 - 19.

综合以上的分析结果,我们可以得出结论:从 20 世纪 60 年代以来,西欧国家政党党员人数减少是一个总的变化趋势,无论是哪个国家,哪种类型的主流政党,都明显地呈现出党员数量持续减少的状况。除英国、瑞典等国家的少数左翼政党和宗教政党外,多数政党党员数量的衰减主要表现为个人党员的数量减少,60 ~ 80 年代以党员人数的相对减少为特征,自 80 年代后党员人数出现了绝对减少,而且西欧主要国家的主流政党党员减少的幅度很大。

三、西方政党集体党员数量的减少

20世纪60年代以来西方政党党员人数大量减少的另一个表现，是间接结构的政党失去了大批集体党员。学术界一般认为，“与个人党员相比，集体党员带有更多的被动入党的性质，党员对于政党的忠诚普遍存在问题”。[①] 因此，不少学者对集体党员对于政党的意义提出过许多质疑，甚至有人干脆否定了工会、宗教团体和其他团体的成员在集体加入政党之后的党员身份，认为“间接的入党并不等同于真正的入党”[②]，但这部分党员对政党来说仍有重要的价值。具体而言，第一，政党与工会、宗教团体等社会组织结成巩固的同盟，将其作为政党主导的政治社会化过程的重要载体，为政党动员整合社会力量提供了强大的武器；第二，工会等团体作为整体附属于政党，使政党获得了稳定的支持和雄厚的财源，成为它们赢得选举、上台执政和实现执政目标的重要组织保障；第三，“实行集体党员制的政党，能够通过各种社会组织把触角伸向广大的人群，拓宽党的执政基础”[③]。与发展个人党员相比，招收集体党员的做法能够更鲜明地体现政党的社会基础，除了在政治实践中壮大党的力量之外还有更为深远的理论意义，即表明政党与社会之间存在着密切的联系，从而为政党的生存、发展及执政提供充分的合法性。

近年来，西方政党集体党员数量的减少主要反映在工党、社会民主工人党等左翼政党与工会关系的疏远上。上文已经谈到过，西欧大多数社会民主党和工会之间在组织上保持着密切的联系，

---

① 王长江主编：《政党政治原理》，中共中央党校出版社2009年版，第94页。

② [法]莫里斯·迪维尔热著，雷竞璇译：《政党概论》，香港：青文文化事业有限公司1991年版，第71页。

③ 王长江主编：《政党政治原理》，中共中央党校出版社2009年版，第94页。

英国工党和瑞典社会民主工人党更是长期沿袭着工会成员集体入党的传统做法。然而,在西方国家社会阶级结构发生重大变化和传统的福利国家政策出现严重危机的背景下,工党、社会民主党出于长期执政的需要力图摆脱工会的压力和限制,面向各个社会阶级和阶层来扩大自身的社会基础并调整原有的社会经济政策,结果是党与工会之间龃龉不断,日益走向疏离。近年来,西欧各国工党和社会党都在缩小集体党员的规模,大力提倡个人直接入党。1987 年,瑞典社会民主工人党的议会党团作出决定,到 90 年代末逐步停止工会会员与社会民主党的集体所属关系,工会会员不再自动成为党员,而是与其他人一样必须提出申请,待党组织批准后方能入党。1991 年底这个决定付诸实施,社会民主党的党员人数从此直线下降,到 2007 年年初只剩下 12.5 万人,仅相当于其鼎盛时期的 10% 左右。[①] 英国工党也采取措施进一步加快发展个人党员的步伐,鼓励集体党员通过一定的手续转为个人党员。工党在 1993 年作出规定,工会政治基金的缴纳者(即工党的集体党员)只有在成为个人党员之后才有资格在选区工党参加投票或成为议员候选人,并且这些人在成为个人党员时,可以按折扣缴纳党费。这些措施实行之后工党的党员人数急剧减少,此后工党着手从社会各阶级、阶层中大量吸收个人党员,社会上的人士无论成分如何、职业如何,只要认同工党的基本党纲,能按时缴纳党费,言行不严重违反工党党章的规定,经过选区党组织或中央党部的登记手续,就可以成为工党的个人党员,享有个人党员的各种权利。这些措施虽然起了一些积极的作用,但终究无法扭转工党党员数量大幅下降的趋势。

---

① 高锋、时红编译:《瑞典社会民主主义模式述评与文献》,中央编译出版社 2009 年版,第 115 页。

四、西方政党党员活跃程度的降低

对“群众党”而言,党员的力量不仅在于庞大的人数,而且在于党员对党的事务的积极参与。因此,对党员的考察除了数量指标之外,还应当把他们的活跃程度考虑在内。根据西方政党的党员参与党的活动程度,我们可以将其分为消极党员和积极党员。前者是指那些入党主要是为了表示对党的支持态度,入党后没有积极参与党的活动,而且根本不打算积极参与的党员;后者就是我们所说的党的积极分子,他们除了履行党员的基本义务如缴纳党费和遵守党的纪律外,还要积极参与党的内外事务,包括出席党的会议、参与党内讨论、选举党的各级领导、提名党的公职候选人、动员选民、讲话或撰写文章为党做宣传,以及出面竞选公职,等等。在“群众党”内部,积极党员是一个特殊的范畴,他们构成了党的基层组织的核心,其自身的阶级属性大多与整个党的阶级属性一致,是党的意识形态和纲领政策的坚定捍卫者。20 世纪 40、50 年代的西欧“群众党”中到底有多少积极党员呢? 由于缺乏统一的考察标准和充分的实证材料的支持,已不可能得到精确的数字,但据迪维尔热估计为党员总数的 30% 左右,他进一步指出,“相对于党员人数而言,活动分子的数目是相当单薄的。没有一个党的活动分子人数可以超过其党员总数的一半;如果这个数目可以达到三分之一或四分之一,这个党便已经可以被视作活跃的党”①。

当代的西方“全方位党”和“卡特尔党”则有很大不同。英国学者在谈到英国工党和保守党的状况时说,“表现积极的党员占党员

① [法]莫里斯·迪维尔热著,雷竞璇译:《政党概论》,香港:青文文化事业有限公司 1991 年版,第 102 页。

总数的比例却比较小，而许多人除了每年通过银行汇款单缴纳一次党费之外什么也不做。一般说来，出席地方政党会议的人寥寥无几，根本抵不上会议召开所需的时间和用于组织活动的开支，地方政党会议也不很好地支持社会事件。党员越来越通过邮寄投票来参与政党的活动”。[①] 同样的情况也存在于其他西欧国家，据我国学者统计，西欧政党中消极党员占党员总数的比例普遍达到30%至40%，有的党比例还要高些。[②] 如此算来，除掉消极党员的数字，积极党员的比例仍高达60%至70%，比50年代高得多。不过，这里讲的积极党员与战后初期的积极党员是无法相提并论的。现在我们对积极党员概念的界定只是定性，究竟怎样才算“积极”仍缺乏统一而且明确的定量标准。例如，以每月为党工作5小时以上作为积极分子的标准来计算，德国社会民主党25%的党员，英国工党、保守党和自由党10%至20%的党员可以算作积极分子，但如果对上述积极分子的标准进行调整的话，结果就会有很大不同。目前，采用统一标准对西欧各国主要政党的党员参与党组织活动的情况进行综合研究的成果尚付诸阙如。表3.4是西方学者根据大致相同的标准，对1994～2000年期间5个欧洲国家主要政党的党员进行抽样调查得到的结果，虽然只涉及了部分国家，我们仍然可以从中窥见当代西欧政党的党员活跃程度的总体状况之一斑。需要指出的是，表中“积极党员”的标准极为宽松，只要付出了时间参加党的组织活动，不论其参加的活动类型如何、时间长短、频度怎样，都被算作积极党员。也就是说，参与就被视为积极。即便是

---

① ［英］比尔·考克瑟等著，孔新峰、蒋鲲译：《当代英国政治》（第四版），北京大学出版社2009年版，第209页。

② 代金平、唐海军：《国外一些政党维护党员主体地位的主张、举措与问题》，载《当代世界与社会主义》2009年第4期，第144页。

用如此宽松的标准来衡量，西方政党的党员活跃程度也不容乐观。除了德国三大政党的积极党员比例稍高外，其余四国主要政党中参与组织活动的党员大都不足半数，英国和荷兰政党的情况最糟糕，英国保守党中甚至只有四分之一的党员参加过党的活动。与“群众党”的鼎盛时期相比，差距是很明显的。

表 3.4　20 世纪末部分西欧政党的“积极党员”情况

政党	党员总数	积极党员所占比例(%)
德国		
社会民主党	755244	59
基督教社会联盟	184765	57
基督教民主联盟	630413	55
英国		
工党	385000	35
保守党	500000	25
挪威		
工党	64415	57
中央党	39766	50
基督教人员党	50295	39
保守党	56619	36
荷兰		
自由民主人民党	49000	36
工党	61000	34
基督教民主联盟	82000	32
丹麦		
保守人民党	30650	48
社会民主党	59500	44
自由党	83946	40

资料来源：根据 Steven Weldon, Downsize my polity? “The impact of size on party membership and member activism”, in Party Politics, Vol. 12. No. 4 p. 477. 整理而成。

党员的活跃程度同样为我们考察美国政党提供了有效手段。前文中已经交代过,“党员”这一范畴不适用于美国政党。我们只能根据成年美国公民参与政党政治的程度不同,大致划分出选民、政党的同情者和积极分子等不同层次来。其中,积极分子最接近西欧政党的“党员”概念。于是,《美国选举研究》用各类积极分子(为政党捐款者、为政党提名的候选人捐款者、参加政党集会者和参加竞选活动者)代替正式的党员作为衡量美国政党的组织力量的指标。当然,这些指标远远不能令人满意,但它们大体上反映了美国政党组织力量发展变化的趋势(见表3.5)。

表3.5 美国政党的“党员”变化情况,1960年,1980年和1996年(%)

	1960年			1980年			1996年		
	合计	民主党	共和党	合计	民主党	共和党	合计	民主党	共和党
为政党捐款者	11.6	4.0	7.1	3.6	0.8	2.8	6.3	2.7	3.4
为候选人捐款者	—	—	—	5.9	2.1	3.6	5.5	1.4	3.2
参加政党集会者	8.3	3.2	4.7	7.5	3.5	3.5	6.1	2.3	3.5
参加竞选活动者	5.7	2.0	3.2	3.6	1.3	1.2	2.8	1.5	1.3

资料来源:美国国家选举研究(ANES)

从表3.5中可以看出,1960年,大约11.6%的美国人为政党提供了捐助;到了1980年,这个比例下降到了3.6%;1996年又回升到约6.3%。不过应注意,美国两大政党都是以候选人为中心的党,在加上为候选人捐款的选民数量之后,那么1996年捐助者的数量达到11.8%,比1980年的9.5%有所回升。参加政党集会的选民数量从1960年的大约8.3%持续下降,至1996年下降到约6.1%。与此相似,参加竞选活动者的数量从1960年的5.7%下降

到了 1996 年的约 2.8%。总的来看,自 1960 年以来,从事与政党密切相关活动的各类积极分子的数量减少了。[①]

显而易见,对党员活跃程度的考察从另一个侧面进一步证明了“政党衰落”理论,西方政党今天不但面临着党员人数减少的问题,还要解决好现有的党员变得更加消极的问题。与 20 世纪 50 年代“群众党”的黄金时期相比,当代西方政党的党员对党的贡献不是更大,而是更小了。

第二节 西方政党的组织力量的转移

现代政党是由多个层次、多种形式的组织共同组成的复杂体系。欧美政党组织在外部构成上大同小异,然而在内部关系上却有明显不同。美国政党组织松散,各组织层级之间相对独立,分层管理,彼此之间没有严格的隶属关系,只是为了实现选举目标而协调行动。相对于美国政党而言,西欧国家主流政党的组织体系要严密得多,不同层级的党组织之间的联系也更为密切。在西欧“群众党”出现之后相当长的时间里,党的各级组织之间形成了比较清晰的组织逻辑和权力结构。本节的着眼点放在对西方政党的组织力量变化的研究上,意在通过对 20 世纪 60、70 年代以来财力、人力、权力等资源在各级政党组织之间分配情况的动态考察,探究新的历史时期西方政党的组织层级中力量中心的转移,以此揭示西方政党组织变化的实质及其发展的总体趋势。

---

① Paul Webb, David M. Farrell and Ian Holliday, *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2002, pp. 325 - 326.

一、西方政党的组织结构

政党是沟通社会与国家、公民与政府的政治组织。由此出发，我们可以把西方政党的组织划分为体制外组织和体制内组织。前者即本章所探讨的狭义上的政党组织，是指政党自行设立的上自中央下到基层的党的各级组织机构；后者即“政府中的政党”，是指通过选举进入政治体制内，为适应特定的政治规则而建立的党的组织机构。

（一）体制外组织

虽然各个西方政党的体制外组织不尽相同，但大都具有以下几个层级：全国性政党组织、党的领袖、党的地方组织和党的基层组织。

（1）全国性政党组织

西欧政党的全国性组织就是党的中央机构，其主要功能是协调全党的工作，指导地方组织和基层组织，就国内外重要事务制定党的方针政策，对外代表本党等。全国性政党组织一般由下列组织组成：(1)党的全国代表大会。原则上由全体党员选举产生的代表组成，主要职能是制定本党的纲领和章程，听取中央委员会和中央执行委员会的工作报告，讨论国际国内的重大问题，选举产生党的领袖、中央委员会委员。全国代表大会名义上是党的最高权力机关，其实决策权往往集中在党的中央执行机构和党的领袖集团手中。(2)中央委员会。由党的代表大会选举产生，是党的代表大会闭会期间的领导和决策机构，其主要职能是负责领导全党开展各项工作，贯彻执行全国代表大会制定的路线、方针和政策，讨论和决定党的某些重要的政策，选举党的领导人，通过党的竞选纲

领,审议中央执行委员会的报告。(3)中央执行委员会。是党的最高常设机构,在党的全国代表大会和中央委员会闭会期间负责党的行政工作和日常事务,指导和监督各级党组织的工作,筹备全国代表大会,领导竞选工作,与议会党团一起确立各选区的议员候选人等。(4)负责组织、宣传、妇女、青年等专项工作的其他中央机构。西欧政党的中央机构通过制定和贯彻党的纲领、执行党的纪律、选拔各级政党组织领导人、向各级组织分配财力资源等方式,在协调全党活动和指导下级组织方面发挥着明显的作用。

与西欧政党相比,美国民主党和共和党的全国性组织的作用则要逊色很多。在两党的多个全国性组织(党的全国代表大会、党的全国委员会、国会党团会议和州长协会等)中,每四年召开一次的全国代表大会名义上拥有党内最高权力,但其权力并不持久。全国委员会的任务除了筹备全国代表大会外,主要是协调各机构来筹集资金,部署和指挥竞选活动,在挑选党参加选举的候选人和阐述党对政策问题的立场方面都不起直接的作用,同时也不能有效地影响本党的国会议员。全国委员会对地方组织和基层组织更缺乏权威,在召开地方预选会和代表大会、选举候选人、决定政策、指派党的办事人员等地方政党组织的内部事务中完全不起作用。全国性政党组织存在的理由,仅仅是“在权力分散制度下提供了一个进行统一的机构”,是“稳定下一级组织间联盟的一种手段”,使成千上万的州、县和选区组织得以团结起来。[①]

(2)党的领袖

这里讲的党的领袖不一定是那些拥有党的主席、总书记、第一

---

① [美]小阿瑟·施莱辛格主编,复旦大学国际政治系编译:《美国民主党史》,上海人民出版社 1977 年版,第 15 - 16 页。

书记等头衔的领导者，而是指政党内部真正的权力中心。他们是党的最高决策者，享有崇高的威望，拥有巨大的权力，他们负责领导、监督和协调党的各级组织及其成员的活动，任免党内和政府内一些重要机构的负责人，代表本党对外发表政策主张。在野时，他们率领本党对执政党及其政府的内外政策进行抨击；指挥党的竞选活动，为上台执政而努力。执政时，他们领导本党控制的政府和议会，制定内外政策，开展管理国家的活动。

在西方国家的政治实践中，作为党内权力中心的党的领袖可能出现多种情形。在美国，民主党和共和党的全国委员会主席是党名义上的领袖，实际上执政党的领袖是现任总统，在野党的领袖是在大选中落败的总统候选人、参议院领袖或者大州的州长。他们对于本党的纲领、政策和党的全国委员会主席人选有决定权，但对本党国会议员的影响力不大。英、法、德等国家的政党领袖大多由党内选举产生，通常在大选获胜后进入政府。就英国工党和保守党而言，内阁首相由执政党领袖来担当，反对党领袖则出任本党“影子内阁”首相，他们能够左右本党的政策，掌握本党议员候选人的提名权，领导本党议会党团的活动。在实行半总统制的法国，虽然有法律规定各政党的领袖一旦当选为总统就不再担任本党的领导职务，同时也失去议员身份，但如果当选的总统与总理同属一党，那么总统仍是执政党的实际领袖，对政府和本党议会党团的组织都有巨大的发言权；如果总统与总理职位分属两党，则党的领袖的影响力便会受到一定程度的限制。在德国，政党领袖在担任政府总理后仍可兼任执政党的主席，无论是在党内、内阁中还是在本党的议会党团内都大权在握。瑞典社会民主工人党主席是名副其实的党的领袖，他同时兼任党的理事会和执委会主席，一旦大选获胜就出任政府首相，掌握选择政府大臣等高级官员的权力。只有

在党的主席进入政府后，才由党的书记来负责党内事务。

（3）党的地方组织

西方政党的地方组织一般是指根据本国的行政区划而设立的政党组织。英国工党的地方组织是在大区和郡市建立的委员会。德国社会民主党在20个区（大致以联邦的州为基础）和350个分区（以地方行政区和联邦议会选区为基础）内建立地方组织，区或分区的党组织召开党员大会选举产生各自的主席团和仲裁委员会作为领导机构。瑞典社会民主工人党的地方组织是26个省一级的党区和大量市政区一级的工人公社，它们分别召开党员代表大会或党员代表会议，选举产生自己的理事会和执行委员会。西欧政党的地方组织在政党的组织结构中处于中间位置，是联系党的中央组织与基层组织的纽带，其任务是在相应的行政区划范围内协调党的活动，一面接受党的中央组织的指导和监督，并将中央机构制定的方针、政策传达到基层组织中去；一面又要指导和帮助基层选区的竞选工作、组织发展工作和其他工作，同时把基层选区的要求和呼吁传递给党的中央机构。通常情况下，地方组织了解当地的情况，掌握丰富的信息资源，拥有善于与选民沟通的专家以及经过长期努力形成的广泛影响，这使它们成为政党的组织体系中不可或缺的一环。尤其是在那些种族、民族、文化、宗教等方面同全国其他地区差异明显的地区，如英国的苏格兰和威尔士，法国的科西嘉，德国的巴伐利亚，西班牙的加泰罗尼亚，加拿大的魁北克，以及意大利北部一些地区，地方政党组织的作用发挥得特别突出。

美国两大政党在州、县两级行政区域都设有党的委员会，不过它们不受中央组织的直接领导，独立程度较高。州委员会要负责国会两院议员、州长、副州长及本州其他选任官员的选举工作，从候选人提名到竞选、投票整个过程的诸般事宜均由其操办，繁忙程

度可想而知。州政党组织活动的力量来源于县一级。两党在全国3000多个县中几乎都设有委员会,其组成人员不多,一般只设一名主席和几名助手,主席由基层选区的领导担任。县委员会的经常性工作是与辖区内的基层组织和选民保持联系和交流,在提供服务的同时开展政治宣传;其主要任务则是发现政治活动能力强的积极分子,给予县司法长官、公诉人、法官、司库、估税员、办事员等职位作为回报,从中培养党的高级公职候选人。

(4)党的基层组织

基层组织是西方政党的细胞,是与选民群众直接接触的部分。在历史上,为数众多的普通选民的支持曾经是“群众党”主要的力量源泉,至今仍为它们参与竞选和上台执政提供重要的物质帮助及合法性资源,这就决定了基层组织在党内的重要地位。英国工党的基层组织是选区委员会,德国社会民主党的基层组织是基层支部,瑞典社会民主工人党的基层组织是大约3000个社会民主主义协会。西欧政党的基层组织担负大量的群众工作,除了定期召开党员会议来培养教育党员之外,还建立了青年俱乐部、工人俱乐部、妇女俱乐部等适应各种人群的俱乐部,通过组织体育赛事、书报阅览、影视欣赏和其他社交娱乐活动,潜移默化地开展党务工作。此外,为选民排忧解难、从事救济贫困和扶助残疾人等社会服务工作也是政党基层组织拉近与选民距离的有效手段。

在美国,选区或县之下又划分为大约19.3万个投票区,每个投票区的选民数量从一两百人到一两千人不等。民主党、共和党在投票区设立委员会作为党的基层组织,投票区委员会由1~2名委员担任领导人,委员的人选大都由政党地方组织的核心成员会议确定或者通过党内初选产生,也有少数由上级党组织领导人自行决定。投票区委员的主要职责是:在平时通过社交聚会和服务

活动联络本区的选民，培养选民对党的感情；竞选期间负责登记新选民，挨家挨户向潜在支持者介绍本党的候选人，在投票日当天敦促本党选民到投票站投票。对两党来说，最理想的状况当然是在每个投票区都建立基层组织，拥有自己的代理人。果真如此的话，那么每个党在全国至少会有近20万个基层委员会和20万～40万名投票区委员。然而，这不过是个梦想而已。由于投票区委员会的委员和其他工作人员都是志愿者，既不领薪水，又没有官职或其他物质报酬，因而对那些不关心意识形态或者没有政治抱负的人来说缺乏吸引力，许多投票区委员的职务无人问津，也就不足为奇了。[①]

（二）体制内组织

是指政党在赢得选举上台掌权后，为适应执政的需要而建立的组织机构，主要包括议会党团和中央政府、司法机构、文官组织和地方政府中的政党组织和党员。

（1）议会内政党组织

是某一政党的成员通过选举进入议会后，在议会的上、下两院按照一定的规则和程序建立的政党组织，主要包括议会党团和议会内正式结构两大部分。政党通常在议会上下两院中分别建立议会党团。有些国家的议会党团中还设有核心领导小组，由党团领袖、两院议长、各委员会主席、督导员等组成，他们控制了党团的政策取向和议会内正式组织的人事安排，本党议员必须听从领袖和督导员的领导和协调。除下院议长外，执政党和反对党的总督导

① Marjorie Randon Hershey, *Party Politics in America*, Pearson Education, Inc, 2006, pp49 -51.

员是党在议会中最主要的人物。议会内正式组织是指各政党议员进入议会后，为适应议会本身设有的组织结构而形成的组织形式，主要包括议长、常设委员会和临时委员会、两院联席会议等。议会的议长、委员会的主席和委员、两院联席会议主席的人选形式上都是由议员选举产生的，实际上均为多数党或多数党联盟所操控，如果各个政党在议会中势均力敌，就通过协商或选举的方式产生。[①]

（2）中央政府内的政党组织

是指政党进入中央政府的内阁、各部及其直属机构之后形成的组织机构。内阁是各国政府的核心决策机构，也是体制内政党控制政府政策取向的主要组织机构。西方各国组织内阁的方法有很大不同。在西欧的议会制国家，首相（总理）和大臣（部长）等政府高级官员通常由执政党的高层领导来担任。在实行总统制的美国，总统候选人赢得大选后入主白宫，身兼政府首脑和政党领袖的双重身份，在政府组成方面拥有决定权，内阁由总统提名，交参议院批准，向总统负责。虽然美国总统在挑选白宫班子的成员时不必像西欧国家的政府首脑那样严格局限于本党成员，但一般而言也会考虑到党派因素和政见异同，因而多数内阁成员与总统同属一党。除了内阁成员外，国家元首或政府首脑的直属机构和各部的高级政务官一般也是由内阁会议决定的，这些职位的人选显然带有政党政治色彩。

（3）文官组织内的政党成员

西方国家的文官制度本身就是为了防止执政党搞政治恩赐和分肥而作出的制度安排。时至今日，大多数西方国家已经有了成

---

① 参见王庆洲：《西方资本主义国家的党政关系略论》，载《政治学研究》2003 年第 1 期，第 41－42 页。

熟的文官制度,文官系统中有政务官和事务官之分,政党对行政部门中官员的任命仅限于政务官的职位,各级事务官不随执政党的更迭而进退,他们长期任职,原则上应该严守政治中立,与政党保持一定的距离。不过,在西方国家的政治实践中,这部分文官不可能完全摆脱政党的控制与渗透。其一,事务官必须执行由政党提名后当选的总统、总理及其任命的部长、副部长、助理部长等高级政务官的决策。其二,事务官作为社会的一员,同样受到政党主导的政治社会化的影响,其自身也是具有政治倾向的。大体估算,在欧洲各国公务员中,20%是左派,49%是中间派,31%是右派,他们在执行公务时不可避免地带有党派政治的色彩。① 其三,一些国家的文官参加政党组织,直接成为党派利益的代理人。例如,英国法律禁止执行级以上文官以及一些类别的官员(如情报官员)参加全国性政党组织,但他们可以参加地方政党组织的活动。法国公务员法规定,公务员有权参加政党和工会活动。②

(4)司法机关内的政党成员

根据西方国家的法律规定,司法权作为西方国家“三权分立”中的一种权力,应当独立于立法权和行政权。政党在司法领域内的活动是被明文禁止的,司法机关内部也不可能存在党的正式组织。然而,在西方国家的政治实践中,司法机关根本无法摆脱政党政治的影响,最突出的表现是在选任法官的环节上。虽然有法官不得兼任行政职务、不得兼有议员身份、不得从事公开的政党活动等一系列规定,但大多数西方国家选任法官时采取任命制,

① 转引自陆锋明:《西方政党制度与公务员制度关系研究》,载《兰州大学学报(社会科学版)》2006年第6期,第117页。

② 参见王庆洲:《西方资本主义国家的党政关系略论》,载《政治学研究》2003年第1期,第42-43页。

任命权掌握在总统、首相等担任行政领导职务的政党政治家手中，这就使法官的任命不可避免地带上了政党政治的色彩。任命程序结束后，法官们就会按照司法系统既定的规则和程序行事，表面上与政党操纵的立法机关和行政机关拉开距离。政党则隐身幕后，满足于对司法过程施加间接但却稳定的影响。只有当司法领域中的问题涉及到了政党的核心利益时，政党对司法的影响才会鲜明地凸显出来。

二、西方政党组织内部财力资源的分配

金钱是西方国家政治的母乳。西方政党的主要功能是组织和参与几年一度的议会选举、总统选举。在各政党为谋取执政地位而开展的竞选活动中，金钱起了润滑剂的作用，没有强大的财力做后盾，任何一个政党都难以登上执政党的宝座。另外，政党组织的日常运转也需要大笔经费来维持。20 世纪 60 年代以来，西方政党获得的财力资源从总量上看是越来越丰富的。1959 ~ 1997 年，英国保守党中央的现金收入从 167.2 万英镑增加到 4250 万英镑；工党中央的现金收入从 49.8 万英镑增加到 2410 万英镑。1969 ~ 1998 年期间，德国基督教民主党的收入从 4500 万马克增长到 2.52 亿马克；基督教社会党的收入从 1300 万马克增长到 6600 万马克；社会民主党的收入从 6500 万马克增长到 3.04 亿马克。20 世纪 60 年代瑞典社会民主工党的总收入为 9457047 克朗，90 年代增加到了 135258450 克朗，是 60 年代的 14 倍多。[①] 不过，在收入增长的同时，西方政党的开支也急剧增加。随着现代竞选技术的革新，电视

① Paul Webb, David M. Farrell and Ian Holliday, *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2002, pp. 26, 87, 198.

广告、民意测验和雇佣竞选专家的开支导致选举费用激增，在 1997 年大选中，英国工党耗资 2570 万英镑，保守党支出 2830 万英镑。[①] 入不敷出的严酷现实，迫使西方政党多方寻找财源。

一般说来，西方国家政党活动经费有三个来源。

第一是党费，即各个政党的党员定期或不定期、限额或不限额向本党组织缴纳的费用。缴纳党费不仅是西欧政党，而且是世界其他国家政党较为通行的解决政党活动经费的办法。1960 年，德国社会民主党党员每月至少要向党组织缴纳 1.2 德国马克，这一限额在 1962 年、1971 年、1975 年分别提高到 1.5 马克、3 马克和 4 马克，从 1979～1989 年一直保持在 5 马克的水平上。德国基督教民主联盟在 60 年代初根据党员的收入收取党费，直到 1964 年才确定每名党员每月至少要缴纳 1 德国马克党费，1971 年上升到每月至少交 3 马克，从 1976～1989 年每月至少 5 马克。[②] 1989 年英国工党个人党员的党费为每年 10 英镑，1993 年为 15 英镑，1999 年为 17.5 英镑，2002 年为 18.5 英镑，确实有困难者至少交 7 英镑。瑞典社会民主工人党的党费由各级组织分别收取，其数额因所属组织的规定不同而有所不同，大约每个党员每年 150 克朗左右，党员可以一次缴清，也可以分期缴纳，担任议员和其他公职的党员还要向党组织缴纳“办公费”。虽然 80 年代以来西方政党的党员人数减少导致党费收入在党的总收入中所占比重有所下降，但党费仍是西方政党的重要收入来源。德国的基督教民主联盟 1992 年的预算是 2.22 亿马克，其中 9400 万马克来自于党费，比例达 42%；

---

① ［英］比尔·考克瑟等著，孔新峰等译：《当代英国政治》（第四版），北京大学出版社 2009 年版，第 215 页。

② Richard S. Katz and Peter Mair, *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies*, 1960－90, Sage Publications, 1992, p. 336.

同一时期，在社会民主党的2.82亿马克收入中党费达到了1.52亿马克，占54%。1993年，英国工党的880万英镑总预算中，来自工会会费的有470万英镑，占53%。[①]

第二是企业、团体或个人的捐助。对美国政党和西欧右翼的保守主义政党来说，通过这种方式得到的捐款是政党经费的主要来源。“肥猫”（美国政治术语中对富有的捐款人的称谓）、公司和各种利益集团对政党的总统和议员候选人的直接资助一直是美国政党竞选资金的主要来源，1974年通过的联邦选举法修正案虽然对个人和政治行动委员会[②]的捐款作出了限制，但它们想方设法规避法律的规定，通过化整为零、捐献“软钱”[③]等手段为政党提供资金。1980年，民主党和共和党总共募集了1900万美元的“软钱”，此后每一届大选都上一个新台阶：1984年增加到了2200万美元，1992年上涨为8300万美元，1996年则高达2.62亿美元。[④] 英国的保守党60%以上的经费也来自私人捐助，在1993年保守党1490万英镑的预算中，各种捐助达到了940万英镑，最大的捐助者是诸如半岛－东方航运公司、汉森公司和马科斯－斯潘塞公司等大型私人企业。[⑤] 近年来，随着西欧左翼政党选民基础的变化和组织结

---

① 程容宁：《西方国家的政党经费来源透视》，载《社会主义研究》2003年第5期，第87页。

② 政治行动委员会（PACs）最早出现在1943年，是由产联设立的接受和花费自愿捐款的政治基金。20世纪50～60年代，由公司、工会或其他团体建立的其他政治行动委员会如雨后春笋般发展起来，到80年代已经增加到4000多个。政治行动委员会的筹资和捐款行为实际上是利益集团政治的一种表现，是对政党政治的补充。

③ 软钱（soft money）是指政党从个人、企业、各种利益集团那里筹集到的有各种目的、不限量的资金，只要这些资金不直接用来影响选举结果，就可以逃避联邦法律的限制，成为不受管理的资金。与之相对的是“硬钱”，即受联邦选举法限制的资金。

④ 参见张立平著：《美国政党与选举政治》，中国社会科学出版社2002年版，第196页。

⑤ 程容宁：《西方国家的政党经费来源透视》，载《社会主义研究》2003年第5期，第87页。

构的演变,它们在日益增加的竞选费用的压力下也越来越重视通过私人、企业或团体捐助来筹集款项。英国工党在 80 年代末期制定了“商业计划”,通过举行午餐会等各种类型的筹资活动来争取个人捐赠。1997 年大选后,工党又建立了“高价值捐赠单位”和“工党 1000 俱乐部”,目标是争取大宗捐款。以“工党 1000 俱乐部”为例,2002 年底这个俱乐部有 250 名会员,其中包括女王的高级顾问、政府高级公务员、司法部官员、非政府机构领导人、院外游说人士及商界名流。他们定期为工党匿名捐款,数额一般在 1000 英镑以上。大公司对工党的捐赠以前从来没有过,1995 年 10 月,英国最大的糖业公司泰特·莱尔公司向工党捐赠 7500 英镑,开私人企业向工党捐款之先河。从 1996 年 6 月到 1997 年 3 月,工党总共从公司筹集了 1500 万英镑的资金。到 2002 年,工党收入中已有 20% 左右来自捐款数额在 1000 英镑以上的捐赠者。① 在这些私人捐赠中,甚至包括英国色情出版物快报报业集团(the Express)老总提供的 12 万英镑,因而激起了部分党员和干部的愤怒。②

第三是国家给予的公共财务补贴。60 年代以来,随着竞选费用的上升,西方政党的开支急剧增加,大大超过了其收入的增长幅度。与此同时,各政党的党员人数大幅度下降,原本依靠党费和小额捐助维持生存和活动的政党不得不四处奔走,寻找新的财源。为解决政党经费不足的问题,国家补贴政党的形式在 60 ~ 70 年代应运而生,并逐渐成为西方国家的通行做法。从表 3.6 中可以看到,除瑞士之外的所有西欧主要国家都给予政党公共财务补贴。美国是西方大国

---

① 王振华、刘绯、陈志瑞主编:《解析英国》,中国社会科学出版社 2003 年版,第 163 - 164 页。

② [英]比尔·考克瑟等著,孔新峰等译:《当代英国政治》(第四版),北京大学出版社 2009 年版,第 214 页。

中唯一没有直接给予政党财务补贴的国家，但美国选举政治的突出特点是以候选人为中心，各政党提名的总统候选人从政府那里拿到巨额补贴，因而在这个问题上并不存在“美国例外论”。西方国家向政党提供公共财务补贴造成的直接影响是使政党获得了稳定而丰富的财源，但其影响远远不止于此，在下文中还要提到。

表 3.6　国家给予政党公共补贴及其管理情况

	国家是否给予政党公共财务补贴	国家是否对政党的财务进行管理
奥地利	是	是
比利时	是	是
丹麦	是	否
芬兰	是	是
法国	是	是
德国	是	是
爱尔兰	是	是
意大利	是	是
挪威	是	否
瑞典	是	否
瑞士	否	否
英国	是	是
美国	否	是

资料来源：根据 Ingrid van Biezen and Petr Kopecky, “The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies,” in Party Politics, Vol 13. No. 2 p. 242. 整理而成。

政府提供给政党的公共补贴大致包括三个部分：(1)给予议会党团的补贴。这类补贴旨在增强议会党团的力量、减轻政党的财务负担，是最早出现的公共补贴形式，也是争议最少、最便于管理的公共补贴形式。(2)给予党的中央组织的补贴。这部分补贴是

公共补贴的主体，确定某一政党能否获得这类公共补贴有两类不同的标准：一是只有那些在上届议会选举中赢得了一定数额议席的政党才有资格获得公共补贴，采用这种标准的国家有荷兰、比利时和芬兰；二是挪威、丹麦和德国采用的根据上届大选中的得票率来决定某一政党是否能够获得公共补贴。奥地利、意大利和瑞典则把以上两种标准结合起来。此外，为了防止政党在财务上过分依赖公共补贴，美国、德国和荷兰都有规定，不仅把公共补贴的发放同政党或候选人在选举中得到的支持（议席或选票）联系起来，而且将它与政党或候选人自身募集资金的能力挂起钩来。（3）有特定用途的公共补贴。一般是指用于党员教育、政策研究、妇女工作和青年工作等方面的补贴。由国家提供的公共补贴数额较大而且比较稳定，已成为不少西欧政党的主要资金来源（见表3.7）。

表3.7　公共补贴在部分西欧国家的政党收入中所占百分比（%）

年份	瑞典	德国	挪威	意大利	奥地利	芬兰
1966	50.6	—	—	—	—	—
1970	47.4	33.1	49.5	—	—	97.5
1975	70.8	57.0	51.9	32.4	22.6	69.0
1980	62.2	56.2	52.5	18.8	26.1	72.4
1985	49.8	64.8	49.3	22.2	35.3	82.7
1989	47.1	73.6	45.0	39.4	25.1	84.3

注：意大利在1994年取消了对政党的国家补贴。

资料来源：Jon Pierre, Lars Svasand and Anders Widfeldt, "State Subsidies to Political Parties," *in* West European Politics, Vol. 23. No3, 2000, p. 14.

对西方政党经费来源的考察，揭示了财力资源在这些党内的各级组织之间分配情况的变化。党费收入在各政党的经费来源中所占比重的缩小，改变了“群众党”那种由基层组织收取党费后按

一定比例上缴给地方组织和中央组织的"自下而上"的模式。来自个人、企业和利益集团的捐款大都以党的中央组织和候选人为捐助对象;国家给予政党的公共补贴中的绝大部分也落入了党的中央组织和公职候选人之手。[①] 党的中央组织掌握了庞大的财源,视具体情况拨给地方组织和基层组织少量资金用以维持它们的生存和运作,从而导致了西方政党内部中央集权程度的提高。[②]

三、西方政党组织内部人力资源的分配

人力资源的分配是考察政党组织变化的另一个重要指标。从卡茨和梅尔搜集到的20世纪60~90年代9个西欧国家42个政党的综合性数据中,可以发现在这些国家中,几乎所有政党的人力资源(各级政党组织雇佣的工作人员)都在向中央一级的政党组织和议会党团倾斜,议会党团是最大的受益者;地方政党组织则在总体上处于萎缩状态(见表3.8)。以瑞典为例,该国各政党的中央组织的雇员平均增加了11.5人,增幅达39%;议会党团新增雇员6.8人,增幅达83%;与此同时,地方政党组织的雇员却减少了10.2人,降幅为16%。其他西欧国家的情况均与瑞典相似。必须指出,这个时期联邦德国和瑞典等国各政党的总体收入有过波动,但这种情况并未阻止这些国家的政党扩大其中央组织和议会党团组织的规模,这种做法的代价必然是地方政党组织掌握的人力资源相对匮乏。

---

① 国家给予议会党团的补贴和用于党员教育和研究工作的补贴大都拨付给政党的中央组织,再由它们进一步来分配。因为西方国家对这些补贴的用途一般没有严格的规定,所以政党的中央组织在资金的分配上有决定权。当然,也有少数国家例外,如荷兰规定公共津贴必须用于资助党的各种研究机构和党员教育机构。丹麦则规定公共津贴同时拨给政党的中央组织、地方组织和基层组织。

② Ingrid Van Biezen, "Political Parties as Public Utilities," in Party Politics, Vol. 10, No. 6, 2004, pp. 701-702.

表 3.8　20 世纪 60～90 年代西欧国家各级政党组织人力资源的平均变化

	中央政党组织的人力资源	地方政党组织的人力资源	议会党团的人力资源
奥地利	+15.6(36%)	-15.0(11%)	+16.6(217%)
丹麦	+2.9(33%)	+0.8(42%)	+14.6(352%)
芬兰	+11.2(91%)	+3.2(17.8%)	+3.8(279%)
联邦德国	+20.0(8.6%)	-6.0(2%)	+696.6(525%)
爱尔兰	+13.7(216%)	—	+42.0(105%)
荷兰	+8.5(61%)	—	+4.3(11%)
挪威	+6.5(59%)	-2.5(16%)	+4.6(139%)
瑞典	+11.5(39%)	-10.2(16%)	+6.8(83%)
英国	+10.0(18%)	-169.0(56%)	—

资料来源：Katz and Mair, *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies*, 1960－90, Sage Publications, London, 1992.

以上数据反映了各个国家中各类政党人力资源分配的平均水平，有利于我们从总体上把握西方国家政党组织的变化趋势，但也存在着精确性不足的问题。为了更清楚地说明问题，本书对英国主要政党各级组织的职员变化的个案做进一步的分析。英国政党的职员情况如表 3.9 所示。1964 年，英国保守党的中央组织和地方组织分别有 97 名职员和 580 名职员。到了 1998 年，中央组织的职员人数增加到了 167 人，增幅达 72%；地方组织的职员下降到了 221 人，比 1964 年下降了 62%。工党的情况比保守党更突出，党的中央组织的职员人数从 1964 年的 50 人增加到了 1998 年的 179 人，增加了 258%之多；地方组织的职员人数从 248 人减少到了 150 人，减幅为 40%。

表 3.9　英国主要政党组织的职员人数

年份	保守党		工党		自由党/自由民主党	
	中央组织	地方组织	中央组织	地方组织	中央组织	地方组织
1964	97	580	50	248	19	74
1970	95	431	50	167	12	22
1979	—	350	—	128	17	—
1983	—	—	—	104	20	11
1987	100	291	71	95	25	8
1993	148	240	90	—	—	—
1998	167	221	179	150	35	5
变化幅度 1964 - 1998(%)	+72	-62	+258	-40	+84	-77

资料来源:Paul Webb, David M. Farrell and Ian Holliday, *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*,Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 27.

表 3.8 中虽然没有把美国包括在内,但美国的民主党、共和党在人力资源分配情况的变化趋势方面与西欧政党有一定的相似之处。1972 年,民主党和共和党的全国委员会各有 30 名专职工作人员;1980 年分别增加到 35 人和 220 人;1987 年进一步发展到 120 人和 275 人;1996 年都达到了 300 人。州一级的政党组织仍保持着一定的影响,60 年代两党在各州的组织几乎全部由志愿者组成,80 年代中期之后开始雇佣专职人员,大多数州的委员会中都有 2 - 10名专职工作人员。县以下的基层政党组织极为涣散,其工作人员都是既不领薪水也没有官职或其他形式报酬的志愿者。[①] 美国国会雇员人数的增长是 60 年代以来政党人力资源分配的另一个重要特点。1960 年,美国国会雇员的总人数为 2.3 万人,1978 年

① 参见张立平著:《美国政党与选举政治》,中国社会科学出版社 2002 年版,第 37 - 41 页。

达到4万人,1982年和1983年仍保持在3.9万人的水平上。国会预算拨款从1960年的1.26亿美元上升到1983年的14亿美元,其中2/3以上用于支付雇员的工资。[①]

通过以上实证考察可以看出,20世纪60年代以来西方政党的人力资源在党的各级组织之间的总体变化趋向非常鲜明:在党的中央组织和地方组织之间,中央组织持续发展,地方组织不断萎缩;在议会外常设组织和议会党团之间,议会党团获得的人力资源增长的速度较快。不论是西欧政党还是美国政党都呈现出相同的变化趋势。

四、西方政党组织内部权力的分配

西方政党的党内权力分配涉及两个方面的内容:一是体制内政党组织与体制外政党组织之间的权力分配,在西欧国家主要表现为议会党团与议会外政党组织之间的权力划分;在美国还要加上总统及其领导的政府与体制外政党组织之间的权力划分。二是体制外政党的中央组织与地方组织、基层组织之间的权力分配。按照西方传统的政党民主理论,政党内部的权力分配应当是一个自下而上的过程——党组织的权力来源于层层授权,首先由普通党员和党的活动分子授权给党的基层组织,然后由基层组织授权给党的地方组织,最后由地方组织授权给党的全国性组织和党的领袖;议会、政府中政党组织的权力由政府外的政党组织授予。每一个组织层级都拥有相当的权力,对由本级组织授权的组织形成强有力的约束。然而,当代西方政党政治的实践与理论刚好相反,几乎所有西方政党的党内权力运作过程都是自上而下的,党的全

① 李道揆著:《美国政府和美国政治》,商务印书馆1999年版,第357页。

国性组织和党的领袖掌握着丰富的权力资源，根据自身的需要（通常是赢得大选上台执政）赋予地方组织、基层组织一定的权力。同时，议会和政府中的政党组织在党内有很大的权力，甚至能够支配政府外的政党组织。

（一）体制内组织与体制外组织的权力分配

在大多数西方国家，由体制内政党组织支配、控制体制外政党组织。造成这种情况的原因主要有：第一，许多国家的体制内政党具有相对独立性，体制内的议会党团、内阁等组织一般均服从体制内领袖的领导，而不受体制外政党的组织纪律的约束；第二，体制内政党的活动还要受宪法和其他有关法律法规的规范和制约，而不能一味地以体制外政党组织的规章制度为转移，体制外政党组织在影响体制内政党组织的行为时，也必须遵守宪法和有关法律法规的规定，这样一来就增加了体制外政党组织约束体制内政党组织的难度；第三，政党的主要干部许多已在体制内，因此，党的领导力量本身就在体制中了，体制外的政党组织自然就无法领导和支配体制内政党组织了；第四，现代西方政党大多重政策而不重原则，政党间的分歧主要是政策分歧而不是原则分歧，因此，体制外政党组织的纲领对体制内政党组织的政策选择的影响是很小的。何况有些西方国家的政党（如美国两大党）根本就没有长期固定的党纲来指导政策选择。相反，体制内政党在制定政策时显然在组织、技术、信息等方面占有优势。①

在英国的工党和保守党、德国的社会民主党和基督教民主联

① 施雪华：《论西方政党体制内外组织结构的相互关系》，载《浙江社会科学》1998 年第 2 期，第 70 ~71 页。

盟等政党中,议会党团在党内占据优势的情况比较明显。这些政党的议会党团控制了政策决定权,而体制外政党组织如党的代表大会、中央委员会及其主席团只限于处理日常事务。党的代表大会或委员会通过的决议对体制内政党组织只有参考价值而无决定性意义,当体制内政党组织和体制外政党组织在政策问题上出现矛盾和不一致时,一般以体制内政党的主张占上风。美国两大党的全国委员会除了在大选期间为候选人筹款和提供其他支持之外,其余时间便销声匿迹了,这种情形正如西方学者所描绘的那样,“美国根本没有全国性政党这样的东西,只有州和地方政党的联盟,这些联盟为了提名总统候选人和通过政纲,每四年聚集一次”[①]。组织政府、制定和执行政策等职能都由体制内政党来承担,权力落入两大政党的参议院和众议院的议会党团以及总统的手中,其中总统的权力更大,有“帝王般的总统”之称。

(二)体制外政党的各级组织之间的权力分配

在美国的民主党和共和党内,权力从地方政党组织转移到全国性政党组织,并且在总体上从政党的正式组织转移到候选人的临时选举组织。20 世纪 60 年代末之前,美国两大政党的投票区、选区和县、市的组织比较活跃,它们对选民的投票选择有较大的影响,大州的州委员会主席和大城市的党魁对公职候选人的提名也起着重要的作用。预选制的普及和媒体作用的加强改变了这一切。两大政党的州和地方委员会在总统、国会议员和地方公职人员的候选人提名过程中的地位显著下降,在选举中的角色也“由以前的游戏的主要参加者变成了游戏场外的拉拉队,就是对于政党

---

① [英]维尔著,王合等译:《美国政治》,商务印书馆 1981 年版,第 28 页。

组织青睐的候选人,政党组织所能提供的也主要是'后勤保障'而非'冲锋陷阵'"①。由于经费所限,两党的地方组织和基层组织在非选举年几乎陷于瘫痪,直到竞选活动拉开帷幕后,才由两党的国会委员会和全国委员会注入资金来激活地方政党组织和基层政党组织。

以候选人为中心的竞选组织的出现被视为美国政党组织衰落的另一个表现。当代西方国家竞选活动的总体特征是专业化程度提高,各政党采用高技术手段,采取资金密集型的连续竞选方式,强调候选人与选民之间的互动性,突出候选人的个人形象。西方学者将专业化竞选条件下政党的活动归纳为以下 10 种:通过电话联系本党党员和党外目标群体;直接寄送邮件给本党党员和党外目标群体;在党内建立互联网通讯系统;向登录本党网站的人或者为党捐款的人提供定期的信息更新服务;在党外建立竞选总部;长期地、不间断地开展竞选活动;雇佣党外人士担任公共关系专家和媒体顾问;使用计算机数据库;开展民意调查;开展针对竞选对手的研究工作。② 这些活动有的是由政党建立的竞选组织负责实施的,有的则是由候选人个人建立的竞选组织来开展的。于是,在大选中往往会出现两套人马并存的局面,他们的活动既有交叉又有不同,政党的竞选组织对整个党负责,候选人个人的竞选组织只考虑候选人的利益。美国政党是采用专业化竞选策略的典型。在总统选举中,两党总统候选人对自己的竞选班子的依赖程度,比起对政党组织的依赖有过之而无不及。候选人在预选阶段基本上依靠自己组建的竞选组织,在正式选举阶段才出现两套班子:一是全国

---

① 张立平著:《美国政党与选举政治》,中国社会科学出版社 2002 年版,第 224 页。

② Rachel K. Gibson and Andrea Römmele, "Measuring the Professionalization of Political Campaigning", in Party Politics, Vol. 15. No. 3, p. 269.

性政党组织（民主党和共和党的全国委员会），二是以总统候选人为主的竞选组织。它们有各自的竞选人员，如民意调查专家、媒体顾问、政策专家、筹资顾问、竞选总管等。总统候选人雇佣的顾问班子是选举战略和战术的制定者，他们负责寻找选民关注的焦点，拟订竞选纲领，起草竞选演说稿；他们要为候选人设计出受选民欢迎的外在形象，从发型、衣着、行为举止到演讲时的风度不一而足；他们还要能够作出快速反应，善于帮助候选人应付尴尬场面，控制局面。总而言之，候选人的私人竞选班子部分地取代了政党组织在竞选运动中的管理功能。与政党组织不同的是，这些人既不看重政党标签，也不在乎候选人的政治立场和意识形态，唯一的目标是使候选人当选。当两套组织之间在竞选的战略战术方面出现分歧时，总统候选人会出面进行协调，在许多情况下，总统候选人更信任自己的顾问，而政党组织则服从候选人的安排，“政党组织极大地依赖其候选人，除了跟随他们（即便是犹犹豫豫地跟着）外，政党组织别无选择”。①

以候选人为中心的竞选组织在大选中的地位和作用日益凸显，大大地削弱了政党的各级正式组织的影响力，它们的一些活动甚至损害了政党的形象，与整个政党的利益背道而驰。美国学者伯恩斯为我们举了一个极端的例子：“政党衰弱的最具有戏剧性（而且是悲剧意味）的例证，也许要数水门事件（Watergate）。尼克松总统在他 1972 年争取连任的竞选中，绕过了共和党组织，而去依靠他的私人组织‘争取连任总统委员会’。该委员会诨名 CREEP，声名狼藉。CREEP 的独立出现，起因于竞选资金法规的变

① 转引自张立平著：《美国政党与选举政治》，中国社会科学出版社 2002 年版，第 211－213 页。

化，它要求分离的竞选委员会；也来自于尼克松总统的私愿，他想把自己的竞选活动与其他看来无望获胜的共和党人分离开来。因而，水门事件———一桩发生在民主党全国委员会总部的盗窃案，以及由竞选运动特工人员搞的其他各种肮脏诡计和非法的或不道德的行动；还有不让总统知道这些活动的企图——的出现，某种程度上是由于 CREEP 的秘密状态、资金筹集以及对尼克松总统过分的个人忠诚。”①

西欧“群众党”的组织变革与美国政党有所不同。从 20 世纪 80 年代起，英国工党开始着手改变党的领袖和议员候选人的产生办法。根据 1918 年的工党党章规定，工党的领袖由工党的议会党团选举产生。1981 年，工党采用了新的领袖选举制度，规定党的领袖由选举团选出，在这个选举团中，40% 的选票由工会控制，30% 的选票交给选区工党，议会党团掌握剩下的 30% 选票。1993 年，工党再次改革领袖选举制度，废除了工会的集体投票制，由普通党员通过“一人一票制”选举产生党的领袖。工党的议员候选人提名权过去一直掌握在选区工党手中，1993 年也改为实行“一人一票制”选出。布莱尔当选为党的领袖之后，进一步扩大了“一人一票制”的适用范围，在重大问题上频繁地采用“一人一票制”的表决方法。布莱尔宣称，采取由党员平等投票决定党内重大事务的做法，目的是推动党的现代化，使普通党员在党内得到更大的发言权。实际上这一措施造成的后果要复杂得多，需要做进一步的分析。这种做法一面取消了工会在工党中的特权，从根本上削弱了工会在工党的人事变动和政策制定方面的影响；一面又削弱了选区工党的

① ［美］詹姆斯·M.伯恩斯等著，陆震纶等译：《民治政府》，中国社会科学出版社 1996 年版，第 359 页。

地位和作用，尤其是对过去控制着选区工党的积极分子造成了限制。普通党员的权力固然有所扩大，但与积极参与党内事务的积极分子相比，普通党员不但“更容易控制且更有可能赞同政党领导层提出之政策与候选人”，而且“更容易受到（企业界控制的）大众媒体而非党内辩论的影响”①。同样，选区工党作为工党的基层组织一直带有鲜明的意识形态色彩，它们“努力不懈地将群众的每一个具体要求与一般性原则结合起来，将每一个特殊问题与总政策联系起来，将每一个细节问题纳入其总的理论架构之内，它将给予党员们一种无比扎实的政治训练，同时也就对党员有一种无与伦比的控制”②，对选区工党采取的限制和削弱措施，使它们不大可能成为政党领袖掌控全党和改革传统意识形态的阻力。从总体上看，工党组织变革的结果是，“一方面在原则上把表决权下放给各位党员，另一方面又通过议会党团所占的大的份额及每票的‘含金量’不同来使大部分党员的权力成为虚设，从而使议会党团、领袖享有最终决策能力”③。更加值得我们注意的是，英国工党的组织变革并不是孤立的现象，继英国工党之后，德国社会民主党也提出了由全体党员而不是由党的代表大会代表投票决定党的总理候选人的设想，法国社会党则把过去第一书记由党的执行委员会选举产生改为由全体党员直接选举，把党的各级议员候选人的产生方式由过去自上而下指定改由地方党组织选出。简言之，西欧左翼政党组织改革的思路就是：在基层扩大党内民主，赋予普通党员更

---

① ［英］比尔·考克瑟等著，孔新峰等译：《当代英国政治》（第四版），北京大学出版社2009年版，第211－212页。

② ［法］莫里斯·迪维尔热著，雷竞璇译：《政党概论》，香港：青文文化事业有限公司1991年版，第30页。

③ 王学东、陈林著：《九十年代西欧社会民主主义的变革》，中央编译出版社1999年版，第62－63页。

大的参与权;在高层则加强党的中央机构的权力。

西欧政党的领袖在党内的地位也越来越重要。在西欧“群众党”的鼎盛年代,选举政治是围绕政党而展开的,政党主宰了整个选举过程,候选人不必对竞选承担主要责任,那时的选举是以政党为中心的选举。但是,在当代社会的媒体与政党政治的互动过程中,西欧政党的领袖对党组织的依赖也在逐渐减弱。领袖越来越多地通过媒体同选民建立直接的联系,逐渐削弱了选民与政党组织之间传统的意识形态认同和信任关系。结果,政党的其他组织机构的权力受到了限制,而以领袖办公室为中心,包括各种竞选专家在内形成了“权力内圈”,对圈内人而言,对政党忠诚是第二位的,忠实于领袖才是第一位的。不过,西欧政党并未完全放弃“群众党”传统的组织特色,无论是在竞选中还是在两次大选之间,党的各级组织都保持着一定的组织活动水平。另外,西欧国家的制度安排,特别是议会制和比例代表制选举制度对西欧政党领袖构成了限制,使他们的影响力无法与美国两党的总统候选人相比,以候选人为中心的选举在西欧还没有成为现实。

第三节　西方政党的组织变化与“政党衰落”

对“群众党”而言,政党组织的完整性(即拥有中央、地方直到基层的各个组织层级)以及延续性(即党的组织长期存在和坚持活动)是其基本特征之一。因此,党员人数减少、党的地方组织和基层组织萎缩等等确凿无疑的现象被视为政党衰落的重要表征。甚至有学者不无遗憾地评论说,过去的政党定义应当进行修改,在界

定一个组织是否属于政党时，把“拥有地方层级的组织”这一条删去。[①] 但也有学者持不同意见，他们认为“从根本上讲，组织是实现特定(或特殊)目标的工具，只有从组织的目标出发才能理解组织的内部安排”。[②] 既然当代西方政党主要目标是赢得选举、上台执政，那么只要党的组织形式和结构的变化不会影响到它们在选举中所发挥的主要功能，这些变化就无关紧要。从这个角度来观察，西方政党的组织衰落似乎没有初看上去那么可怕。不过，有的学者据此宣称西欧政党正在“美国化”、美国的“新干部党”的模式正在“从右向左传染”给西欧政党，[③]这种说法显然还缺乏充分的证据。事实上，对西欧各国政党来说，党员和党的地方组织、基层组织仍有重要的意义。所以，迄今为止，西欧政党从未放弃过组织建设，一直在探索适合本国国情、符合本党历史传统和现实状况的改革措施。

一、重新认识政党的组织力量

迪维尔热在论述“群众党”的组织时，确定了组成一个政党的四种基本要素，即党的核心、支部、基层组织和民兵组织。他实际上提出了一个“组织优势”的概念，其特点在于通过党的基层组织和党员的活动争取使更多的选民加入本党，通过使普通党员更多地参与党内事务的方式提高党员的政治积极性，因而成为保证动员率的最佳手段。迪维尔热认为，西欧社会主义政党的组织形式

① Joseph LaPalombara, "Reflections on Political Parties and Political Development, Four Decades Later," in Party Politics, Vol. 13. 2007, p. 148.

② Talcott Parsons, "Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organization," Administrative Science Quarterly, Vol. I, 1956.

③ Leon Epstein, *Political Parties in Western Democracies*, London: Pall Mall, p260.

较之其他政党更为优越,后者均是仿效西欧社会党的组织形式建立起来的,即所谓的“从左向右的传染”。长期以来,迪维尔热关于政党组织力量的观点被后世政治家和政党研究者奉为经典。在他们眼中,政党组织的衰败自然成了“政党衰落”的鲜明证据。

20世纪80年代,美国政治学家利昂·爱泼斯坦(Leon D. Epstein)提出了一种崭新的观点。他认为,政党组织的产生只不过是对竞争选票的一种反应。从选举的意义上说,单纯强调党员人数是没有作用的,为数众多、观点和利益各异的党员反而会在设计竞选策略方面束缚政党领导人的手脚。在当今时代,政党在选举中最需要的是金钱,而金钱是能从利益集团和个人捐赠者那里获得的,而且要比征募大批党员容易得多、划算得多。所以,与其组织大量党员来拉票,倒不如招募小规模的干部组织或者干脆在竞选时期使用专门组织更有效率,换句话说,政党要由“群众党”转化为新式的“干部党”。尤其重要的是,进入大众传媒时代后,新的信息传播技术已经使政党获得了全新的活动空间和竞争手段,在一个可以利用电视、民意测验以及诸如此类手段进行竞选的时代,党的基层组织和党员无论是在政治沟通还是在为政党提供活动经费方面都已变得不再重要,虽然它们可能会因为其他原因或仅仅由于惯性而维持下去,但失去了作用的组织终究会不可避免地走向衰落。他指出,20世纪60年代以来西欧各国“群众党”党员人数持续地、大幅度地减少已经证明在现代政党中存在着一种强烈的反组织的倾向。通过比较,他得出结论说,实际上美国式政党才是引导选举竞争的最佳形式。不是“从左向右的传染”而是“从右向

左的传染”将成为未来西方政党的组织特色。[1]

在这里，爱泼斯坦反驳了迪维尔热把“群众党”当作现代政党唯一样板的看法，否定了迪维尔热提出的“组织优势”的概念，也不承认那种认为组织松散、效率低下的美国政党必然朝着西欧政党的方向发展的观点。他所依据的事实，就是当代西方国家“资金密集型”竞选正在取代“人力密集型”竞选。应该承认，爱泼斯坦对当代西方政党组织变化的看法是有一定道理的。不过，他一面强调美国政党的组织特点是由美国的宪法环境和社会环境造就的，一面却又忽视了西欧国家不同于美国的特点。所以，尽管他对当代西方政党组织变化的种种迹象把握得比较准确，但他对西欧“群众党”未来发展趋向的判断是值得怀疑的。西欧政党通过“从右向左的传染”而成为美国式的“新干部党”的可能性不大，以党员和基层组织为基础的政党组织也并未终结。原因有以下几个：

第一，西欧政党政治的传统不同于美国。美国政党向来意识形态色彩淡薄，组织体系不健全，精英作用突出，因此很多人把美国政党比作向顾客（选民）推销自己产品（政策）的商业公司。西欧政党则有很大不同，它们始终强调稳固的选民基础、大批党员和健全的组织的重要性，认为拥有这些就标志着政党与普通民众之间有牢固的纽带，能够增强政党存在和执政的合法性。党的领袖不愿意自己的政党被看成是脱离群众的“精英党”、“干部党”，在竞选时竭力避免给人留下一种政党是政治精英与选民做政治交易的“企业”的印象，努力证明选民在选举中不仅要在不同政党的候选

---

[1] Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies*, New Brunswick, Transaction Books, 1980.

人之间作出选择,而且要对政党的价值观念和政策进行取舍。[①]

第二,制度因素决定了西欧政党的党员和地方组织、基层组织的重要性。在美国,政党的公职候选人由开放式或封闭式的初选产生,选民无须获得党员身份就可以参加某一政党候选人的选举,这种独具一格的初选办法使党的候选人选举受党员和政党组织的控制程度较小,因而减少了党员和党的地方组织、基层组织存在的理由。而在西欧国家,大多数政党都规定,党的领袖和议会候选人由党员直接选举产生或者通过党员的代表间接选举产生。所以,即使党员不能在各政党之间的竞选中提供帮助,但他们在党内的竞争中仍扮演着重要的角色,领袖和议员的候选人有足够的动力把自己的支持者吸收进党内。此外,德国、挪威、芬兰等国的法律中有鼓励党员直接或者间接地参与候选人选举过程的相关规定,这些法律规定有助于维持以党员为基础的政党组织。

第三,西欧政党的党员和党的地方组织、基层组织仍发挥着现实的政治作用。西欧政党的党员可以分为积极党员和消极党员,在党员总数中只占少数的积极党员定期参加地方党组织的各项活动,他们无偿地为党付出时间和精力,包括散发党的宣传材料、与可能成为选民的人进行接触、举办各种党的活动。党的积极分子构成了党的每一个基层组织的核心,无论在竞选时期和非竞选时期都作出了显著的贡献。政党自地方直至中央各级组织的领导干部主要是从这些积极分子中选拔和录用的。即便是那些不积极的党员也为政党提供了相当可观的选票基础和财政支持。

第四,在新的环境下扩大党员队伍、建立新型的政党组织关系

---

① Nathan Yanai, "Why Do Political Parties Survive?", in Party Politics, Vol. 5, No. 1, 1999, p. 10.

着西欧政党的未来。拥有坚强的地方党组织和大批党员的政党确有可能在竞选中不如那些把权力集中在中央组织和领袖手中的、依靠金钱和媒体开展竞选活动的政党组织便捷有效，但在建立与公众之间的牢固纽带方面却远比它们可靠。政党通过提供给党员社会利益，可能塑造出政治亚群体的政党忠诚，因此成为扭转选民的政党认同衰落和政党组织衰落的方法之一。此外，地方党组织还可以为公民积极参与政治提供必要的训练。尽管拥有大量党员的政党不一定能发挥上述的功能，但不具备这个条件就肯定达不到上述效果。[①] 所以，尽管现在已经很少有政党还煞费苦心地试图建立迪维尔热所说的那种“群众党”，但对新的政党组织形式的探索始终未曾间断过。

二、西欧社会党的组织变革

为了应对政党的运行环境发生的种种变化，增强政党的组织力量，从 20 世纪 80 年代起，西欧政党普遍推动组织变革，其中最突出的是西欧社会党的组织变革。与以往的组织变革不同，这次变革是社会党总体变革中的一个重要组成部分，既有理论基础（英国工党的“第三条道路”、德国社会民主党的“新中间道路”），又有普遍的危机感和进行变革的共识，因此能够触及党的组织结构和党内生活原则等一系列深层次的重要问题，是社会党为摆脱困境、实现复兴而作出的战略抉择，而不是权宜之计。社会党的改革措施包括以下几点。

（一）扩大政党组织的代表性和开放性

西欧社会党组织变革的核心是把党从一个以工人运动为主的

---

① Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg , *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 84.

政党改造成以选举运动为主的政党，从传统的阶级党改变成现代的全民党，党的最高目标由是否代表工人阶级的利益改为能否在大选中获胜。为此，必须在组织体系上加以改造。英国工党领袖金诺克早在20世纪80年代就提出使工党成为拥有百万党员的真正的大众党的目标。从1993年起，工党废除了有关集体党员的规定，与工会拉开了距离，转而从社会上大量吸收个人党员。法国社会党在2002年大选中提出，社会党的意图是要成为为公民服务的政党、人民党。社会党应该对所有的社会群体开放，并不断与它们对话，以利于自身的创新。党组织采取了许多灵活的办法来吸收个人参加党的活动。如法国社会党党章规定，非党人士可以参加党的会议，在政策制定过程中，享有一定的发言权和投票权；允许一些从事学习和研究活动的特别组织参与党的生活。根据这些规定，社会党加强了党的同情者网络的建设，取消了入党方面的种种限制，鼓励青年人、外籍移民和欧盟成员国公民在党内担任一定的领导职务，向社会开放党的竞选名单，积极发展与各种群众性、互助性、合作性组织的关系。德国社会民主党主席施罗德认为："社民党已经由阶级政党转变为全民党，但社民党永远是代表劳动和劳动者利益的党，永远是社会弱者的保护力量。"①他强调，应该开放党的组织，尽可能吸收党外精英入党。

（二）加强和扩大党内民主

虽然社会党一向比较强调党内民主，但由于历史原因，在不同国家的社会党内部，党内民主的程度是有区别的。所以，在改革中

---

① 转引自陈露：《西欧社会党的组织改革及政党现代化进程》，载《当代世界与社会主义》2004年第1期，第18页。

不少社会党仍然强调要加强民主。社会党要扩大党的群众基础，首先要巩固已有的队伍，重新激发党内生活的活力和吸引力。在这方面，各国党都有一些具体设想和做法。法国社会党领袖若斯潘建议，党的各级领导人今后不再任命而由选举产生，让党员特别是年轻党员更多地参与党的决策，增加党员中女性的比例，减少党费，放宽入党条件等。鉴于社会党执政时丑闻不断，他特别提出要增加党内财务管理的透明度，要求党员做遵纪守法的模范。英国工党领袖布莱尔同样极力主张扩大党内民主，实行“一人一票制”，让每个党员在党内都有表决权、发言权。1996 年，布莱尔把全民公决的模式引入党内，让全体党员对选举纲领进行表决。德国社会民主党允许各级党组织成立各种论坛，允许这些论坛向同级党代会提交提案、派出代表等。该党强调保留党内公决形式，使每个党员都有机会发表自己的意见。在党的总书记明特费林的 8 点建议中，还提出了由全体党员，而不只是由党代会代表投票决定党的总理候选人的主张。德国社会民主党还把“民主化”延伸到了党外。在关于党纲的讨论中，参加者不限于德国社会民主党的党员，还邀请了非党人士及欧洲其他国家的社会党参加。根据党的总书记的提议，2006 年以后社民党各选区的联邦议员候选人将由全体党员和党外人士共同提出。

（三）改革党的组织方式，寻求多样的、有效的方式来吸引更多的社会群体参与社会党的活动

传统的社会党主要是通过自己的党员来发挥其政治影响力。党的组织结构是一种垂直的多层次结构，主要是通过党的积极分子来联系党的上层与基层。这种组织结构形式单一，带有官僚等级制的特点。另外，工会普遍在这种权力结构中拥有较大的发言权。在后工业社会和信息时代，这种结构越来越难以适应党的多

层次发展的需要。所以,各国社会党普遍进行了组织改革。德国社会民主党还尝试建立"项目党籍"制度,设想在继续以居住地为原则设置党组织的前提下,也按照人们感兴趣的问题或项目设立党组织,允许那些对党的部分政策主张持赞成态度、但又不准备承担党员所有义务的人在一段时间里入党并随时退党。

(四)利用现代化传媒加强党的组织

今天的政党处在一个通讯和媒体高度发达的时代,为高效和节省经费的党务活动提供了便利的条件。社会党普遍认为,过去那种金字塔式的组织结构既缺乏效率又缺乏吸引力,不再适应党内民主和沟通、参与的需要,必须改变党的活动方式,以保证信息的快速传递和对社会上出现问题作出迅速的反应。因此,对媒体的利用成为社会党最为关注的一个问题。党的组织活动方式如何适应新的变化,特别是如何最大限度地利用传播媒介,成为各政党的当务之急。20 世纪 90 年代中期,德国社会民主党提出要把党从"新闻报道的对象"变成"影响新闻报道的主体",把拥有"适合媒体社会的交流能力"视为党的工作的重要目标之一。近年来又提出了建立"网络党"的目标。1995 年,该党率先在互联网上建立了网页,允许在网上登记入党。社会民主党总部与各州的党组织之间已经实现了内部联网。德国社会民主党还启动了两个重要计划:一是"红色电脑"计划,在 2002 年前将本党的 12500 个基层组织全部联入内部信息网;二是"红色手机"计划,打算经过 5 - 6 年的努力,做到通过手机向所有党员发布有关消息。[①] 法国社会党也采取了一系列措施利用网络技术:创建了全国所有省委和总支的

① 参见王长江著:《政党现代化论》,江苏人民出版社 2004 年版,第 96 页。

社会党人都能共享的网站，定期或不定期地组织各级领导人与党员和党的同情者在网上见面，等等。

本章对西方政党组织力量的分布进行的分析表明，在体制内政党与体制外政党的关系上，权力从体制外政党转向了体制内政党。在体制外政党的各级组织中，权力中心发生了“向上”和“向外”的转移，“向上”是指美国和西欧政党的组织力量都有从政党的基层组织和地方组织向全国性政党组织和党的领袖那里集中的变化趋势，“向外”则反映了党的力量从政党组织向以候选人为中心的组织转移的趋势。当代西方政党组织力量的这些变化趋势表明：一方面，政党的普通党员和中下级组织受到削弱，与“群众党”时期相比政党与社会建立巩固联系的能力降低，对政党的长远发展产生了不利影响；另一方面，政党依靠对党的领袖、中央机构和“政府中的政党”等组织层级的强化，保证了自己在竞选过程中的组织运转和动员选民作用的发挥。此外，我们从社会党的组织变革中可以看出，一些西方政党并没有放弃建设党员队伍、完善党的各级组织的努力。它们开展组织变革的基本思路，是在保持政党组织力量的前提下推进政党组织的现代化。为此，它们根据社会阶级结构的变化和技术条件的改变，面向社会各个阶层发展党员，利用方便快捷、受众广泛的先进传播媒介扩大政党组织的影响力，在加强党内高层和“政府中的政党”权力的同时，也赋予普通党员一些权利。这些变革着眼于建设更开放、更有效的组织结构，具有灵活、务实的特征，适应了西方国家变化了的竞选市场的需要，取得了比较明显的短期效果。

第四章　当代西方国家的政党政府与“政党衰落”

政党的“第三张面孔”是“政府中的政党”。这里的“政府”是指广义的政府，既包括行政机关，也包括立法机关和司法机关，“政府中的政党”就是在大选之后进入政府的那部分政党组织和党员。政党是理解当代西方发达资本主义国家的政府运行的关键之一，近年来西方政党与政府之间的相互渗透、相互融合进一步加深，政党不仅以其“代表性功能”为政府提供合法性，而且通过直接或间接地控制议会、内阁和法院等政府机构来影响政府的运作，使“政府的政党属性”(partyness of the state)日益明显。同时，政府为政党提供财政支持和法律保护，将政党纳入国家的政治、财政及法律框架之内，使之成为准国家机构，“政党的国家属性”(stateness of the parties)日益增强。这两种趋势发展演变的结果是：一方面，形成了政党政府(party government)，由政党控制政府机构，导致政党的“制度性功能”或者说领导功能进一步强化。另一方面，政府不仅仅是政党手中的行政工具，它无时无刻不在塑造着政党。“政府中的政党”不仅利用政府的权力确立了自身在政党的各个组织层级中的优势地位，而且建立了主流政党之间的政治卡特尔来排斥

其他竞争者，从而创造出了新的政党模式“卡特尔党”，标志着西方政党政治的逻辑发生了明显的变化。

第一节　政党对政府的控制

根据西方学者的归纳，政党政府的主要特征是：“所有重大政府决策必须由民众在选举中依据党派标准选出的人们作出，或者由他们所任命的并对其负责的人作出；在一党政府中，政策必须由控制政府的政党制定，在联合政府中，政策须经各执政党谈判决定；最高级的官员（如内阁部长，尤其是首相）由各党遴选并通过他们所属的党向人民负责。”[①]根据以上特征，本书通过以下三个视角来考察政党对政府的控制：第一，职务任命，主要探讨政党如何控制政府中的各种职位，尤其是权力金字塔顶端的职位，即内阁和议会的组成。第二，政策制定，关注政府在制定政策时受政党影响的程度。第三，政治恩赐，考察政党通过操纵政府的职位和政策，能够为其支持者提供哪些政治经济利益。

一、政党与职务任命

当代西方政党活动的主要目标是赢得选举上台执政或者保持政权。要达到这个目标，就必须让本党成员进入政府或议会，担任总统、总理或首相、内阁部长或大臣、议员等重要职务。因此，在实行总统制的国家，政党领袖想方设法赢得总统选举来组织政府；在议会内阁制国家，政党竭尽全力来争取议会中议席的多数以达到

---

① 参见 Jean Blondel and Maurizio Cotta, *Party and Government: An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*, New: ST. Martin's Press, 1996, p. 2.

组阁的目的。

(一)政党与内阁的组成

内阁是西欧各国政府的核心决策机构,也是体制内政党控制政府政策取向的主要机构。西方国家内阁的组织方法各不相同。在西欧的两党制、多党制国家,首相和部长等政府的高级官员通常由执政党的高层领导来担任,这些人长期在政党内任职,许多人在担任政府首脑之后仍保留了党内的职务。英国各主要政党的领袖在执政前就已经选出,一旦党在大选中获得多数议会席位,他们就可以登上首相宝座。首相可以自行决定内阁部长的任命,他们通常以“影子内阁”为基础来组建内阁。瑞典的绝大多数内阁成员都来自执政党或执政联盟,而且大多兼有议员身份。作为内阁领导的首相由议会正式任命,首相有权任命内阁的其他成员,内阁各部长通常也担任党内的重要职务。德国总理由议会选举产生,他不仅有权任命各部部长,还可以设置新的部长职位。不过,尽管所有政府成员形式上通常都由总理任免,但他们的当选都与政党密切相关,内阁成员的人选大多是由他们所属政党的执委会决定的。法国实行半总统制,国民议会大选后,总统任命多数党或多数党联盟的领袖出任总理,总理确定内阁成员人选后交总统批准。

美国是实行总统制的国家,情况有所不同。赢得了总统提名的候选人自动成为政党的领袖,无需拥有长期的党内资历。大选结束后,赢得大选的总统候选人入主白宫,成为总统,身兼政府首脑及其所在政党领袖的双重身份。总统在内阁组成方面有决定权,内阁成员由总统提名并交参议院批准,向总统负责。为了彰显内阁的开放性和多元性,内阁成员的遴选范围并不仅限于总统所在政党,共和党的总统有时会提名民主党人担任政府的部长,反之

亦然。在现任总统奥巴马提名的内阁成员中就有几名共和党人——不仅小布什内阁的共和党籍国防部长盖茨(Robert Gates)获得了留任,而且提名伊利诺伊州共和党众议员拉胡德(Ray La-Hood)担任交通运输部长、纽约州共和党众议员约翰·麦克休(John M. McHugh)担任陆军部长。不过,内阁中的跨党成员毕竟是特例,一般来说总统在挑选白宫班子的成员时会考虑到党派因素和政见异同,以便其竞选纲领和当选后的政策措施能够得到更好的贯彻执行。

在当代西方国家,无党派内阁成员的出现比较少见。表4.1提供了1950~1997年期间13个西方发达国家的内阁中无党派成员的数量。其中,德国、英国、瑞士、丹麦、挪威等5个国家的内阁中从来没有出现过无党派的部长或大臣。另一些国家的内阁中虽有无党派成员,但为数不多,奥地利、比利时、爱尔兰、荷兰和瑞典等5个国家就属于这一类。只有芬兰、法国和意大利等3国无党派内阁成员较多,无党派内阁成员在全体内阁成员中所占的比例超过了5%。不过,即使是在这3个国家,无党派内阁成员也是少数。因此,总的来看,当代西方政党对内阁的控制是比较严密的。

表4.1　无党派背景的内阁成员的占比重,1950－1997(%)

国家	1950－4	1955－9	1960－4	1965－9	1970－4	1975－9	1980－4	1985－9	1990－4	1995－7	平均值
奥地利	3.6	1.8	0	0	0	0	0	4.0	6.0	6.3	1.8
比利时	5.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.6
丹麦	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0
芬兰	9.1	23.6	27.3	0	11.4	7.2	2.4	0	0	5.6	13.0
法国	1.8	14.9	29.7	18.9	6.5	5.8	1.0	10.9	17.1	2.2	9.2
德国	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0

国家	1950-4	1955-9	1960-4	1965-9	1970-4	1975-9	1980-4	1985-9	1990-4	1995-7	平均值
爱尔兰	2.9	0	0	0	0	0	4.1	2.4	0	0	0.6
意大利	0	1.0	0	0	0	3.6	0	0	15.7	46.0	5.8
荷兰	3.8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.4
挪威	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0
瑞典	14.4	11.4	5.7	0	0	3.1	1.1	0	2.9	0	4.6
瑞士	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0
英国	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0

资料来源：Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg , *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 207.

(二)政党与议员的选拔

在西方国家,议员候选人的提名是选举过程中的一个重要环节。具备候选人资格的人不计其数,但只有那些通过法定提名程序的人才能成为候选人。大多数西方国家都规定,候选人的提名权属于选民个人或者政党。从有关法律的规定来看,在英国、爱尔兰、德国、奥地利、比利时、瑞士、美国等国家,选民个人有提名议员候选人的权力,只需获得一定数量选民的签名支持,就可以直接提名议员候选人。然而从西方国家选举的实践来看,议员候选人的提名权往往被主要政党所垄断。

英国、法国、德国等国的主要政党都设有推选委员会或竞选委员会,专门负责推举本党的议员候选人。以英国的保守党为例。保守党中央设立"候选人选拔常设咨询委员会",委员会由 9 人组成,其中 5 人来自全国保守党协会联盟,3 人来自党的中央办公室,另 1 人是议会中保守党的督导员。该委员会和党的副主席一起决定一份 1000 多人的大名单,这份名单不是在大选前才仓促拟订的,而是早就拟好以供随时增减的。如果地方的选区协会无法提

出适当的候选人，那么“候选人选拔常设咨询委员会”就会根据这份名单向选区协会推荐合适的人选。如果党得选区提出的候选人不合适，也可能把名单上的候选人强加给地方选区协会。不过，保守党中央一般不会使用这项权力，以避免干涉地方选区的自主性。这样一来，保守党的议员候选人的决定权就集中在了地方选区协会的手中。通常，选区协会优先考虑现任议员中打算竞选连任者，但如果现任议员不寻求连任，选区协会的领导就要组成一个10~20人的委员会，对数以百计的报名参选者进行甄别，将报名者的数目削减到3~7人。然后，再由选区委员会召开由100~500名党员参加的选拔会议，对剩下的人选进行面试和秘密投票，得票超过半数的1名候选人就是该选区向中央推荐的候选人。这个人选经中央同意后，正式成为保守党的议员候选人。[①]

美国宪法对参、众两院议员的提名方式均未作规定，而是交由各州自行决定。目前，美国两大政党主要通过预选活动来推出本党的议员候选人，在50个州中有48个州采用直接预选制来选举党的众议员候选人，参议员和众议员候选人由基层选民来决定；另外的2个州则规定众议员的提名权归州党代表大会所有。应当指出，采用预选制度的初衷是要打破政党组织特别是政党领袖对议员提名权的垄断，赋予普通党员和党外选民以更多的权力。但从预选制度执行的实际效果来看，政党垄断议员提名权的状况远未得到根本改变。各级政党组织的领导人很清楚自己不可能直接挑战法律的规定，但他们竭力通过各种策略和手段削弱预选制度的冲击，确保自身在议员提名环节上的影响力。例如，在预选开始之

---

① 参见何思因著：《英美日提名制度与党纪》，台北：理论与政策杂志社1993年版，第9-12页。

前就以组织的名义直接施加影响,第一步是鼓励那些自己看中的、有希望在竞选中获胜的人参加预选,许诺提供资金和人力等方面的支持;如果其中一些人原本无此意愿,就要想方设法劝说他们出面参选。第二步是为选定的人清除竞争对手,要求那些自己不看好的人放弃眼前的竞选,但一般会对他们承诺在以后时机成熟时提供支持;对不是由党组织安排的"计划外"候选人,以不提供竞选资金的威胁迫使其打消参加预选的念头。政党组织许诺的支持不是"空头支票",在预选开始之后,它们会动用组织的力量为选定的候选人提供切实的帮助:要求党的积极分子向选民宣传该候选人;提供资金助其刊登广告、召开集会以及进行其他竞选活动;组织专家为其设计形象,策划竞选策略;在投票时动员党员和选民为其投上一票。鉴于政党组织在提名过程中所扮演的重要角色,所以在美国有近70%的打算竞选各州议员职位的人(不含竞选连任的现任议员)在下定参选决心之前会与本地政党组织的领导人讨论自己的计划。①

从以上所述的政党操纵议员提名权的情况不难作出如下判断:没有党派背景的独立候选人要当选为议员的难度很大。当代西方政党政治的实践也证实了这一点。表4.2展示了1950~1997年期间欧美14个国家的议会中无党派背景的独立议员占有议席的份额。从时间上看,20世纪50年代初独立议员的比例一度达到0.62%,此后有所下降,80年代末以前一直没有超过0.5%,90年代初以后呈上升趋势,1995-1999年期间超过了1%。总的来看,在各个时期、各个国家,独立派议员占有议席的比例微乎其微,政党在议员选举方面仍占有绝对的优势。

---

① Marjorie Randon Hershey, *Party Politics in America*, Pearson Education, Inc, 2006, p.167.

表 4.2 独立议员占有议席的比重,1950－1997

国家	1950－4	1955－9	1960－4	1965－9	1970－4	1975－9	1980－4	1985－9	1990－4	1995－9	平均值
奥地利	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0
比利时	0	0	0.4	0	0	0	0	0	0.4	0	0.1
丹麦	0	0	0	0	0	0	0	0	0.1	0.6	0.0
芬兰	0	0	0	0	0	0	0	0	0.4	1.5	0.2
法国	0	0.2	0	0	0	0	0	0	0	0.2	0.1
德国	0.4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0
爱尔兰	8.0	4.6	4.4	1.3	1.0	2.2	2.2	1.8	2.9	3.4	3.1
意大利	0.1	0	0	0	0	0.1	0	0	2.0	8.4	0.9
荷兰	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
挪威	0	0	0	0	0	0	0	0.1	0.4	0	0.1
瑞典	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
瑞士	0	0	0	0	0	0.1	0.3	0.3	2.9	1.5	0.5
英国	0	0	0.2	0	0.3	0	0	0	0	0	0.1
美国	0.2	0	0	0	0	0	0	0	0.2	0.2	0.1
各国	0.62	0.34	0.35	0.09	0.09	0.16	0.17	0.15	0.66	1.12	0.36

资料来源：Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg, *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 204. 引用时对表格的结构已略作调整。

(三)政党与司法机构的人事任命

西方国家司法机构的人事任命也受政党政治的影响。从“三权分立”的理论上讲,司法机关成员的任免不应考虑党派归属,而应取决于候选人的从业资历和业务水平。但在现实中,司法机构的成员由担任行政机构首脑的政党政治家来任命,受党派因素的影响很大。在法国,总统本人不但是宪法委员会的非正式终身成员,而且有权任命宪法委员会 9 名固定成员中的 3 名,其中包括委员会的主席;委员会的其他 6 名成员分别由国民议会议长和参议

院议长任命。此外,行政法院法官也由总统任命。在英国,大法官、高级法官和上诉法院高级常任法官由首相提名,英王任命;地方法官、巡回法官和书记官等由大法官提名,英王任命。由于英王的任命只是一种形式,因而各级法官实际上都是直接或间接从执政党那里得到任命的。在德国,联邦最高普通法院法官由联邦司法部长与法官挑选委员会选举产生,并由联邦总统确定;各州法官的任用,由州司法部长同法官选任委员会共同决定。在美国,联邦法院法官由总统提名,经参议院2/3多数同意后任命。总统在任命法官时,党派归属显然是一个重要的考量,在多数情况下他会选择与自己同属一个党派的人。据统计,整个20世纪美国总统任命的法官中至少有80%来自总统本人所属的政党。其他获得任命的法官虽然不是总统所属政党的党员,但绝大多数是赞成该政党意识形态和价值标准的人。总统提名的法官能否在参议院通过同样与政党政治息息相关。当总统所属政党在参议院中是多数党时,他提名的人选通常能顺利获得批准。反之,如果出现总统提名的法官遭到参议院否决的情况,那么参议院多半掌握在另一党手中。美国联邦法官的任命,实质是以总统和参议院为代表的各种政党势力相互博弈的结果。① 在州一级法院中,虽然法官的产生方式极为不同,但大多深受政党政治的影响——有13个州的部分法官是直接经由党派选举产生的;29个州的部分法官是通过任命产生的,其中5个州的任命机制尤其彻底,州长和州议会甚至无需征得提名委员会的同意便可自行任命法官,这给政党操纵州法官人选留下了很大的空间。即便是在那些规定法官由选民自由选举产生的州,所谓"清除法官选拔过程中的党派性"也不过是一句空话,因为

---

① 封丽霞:《政党与司法:关联与距离》,载《中外法学》2005年第4期,第418页。

政党往往公开提出自己的法官候选人名单而不被禁止。[1]

法官一经任职，就在形式上获得了相对于政党的独立性。终身任职或者较长的任期、职务豁免权等法律规定为法官的独立性提供了保障。不过，由于在任职之前的长期职业生涯中所受政党政治的影响已经内化为法官自身的价值观念和意识形态偏好，因而法官人选的政党色彩会导致他们作出的判决倾向于维护本党的利益，这一点在美国最高法院裁决 2000 年大选中的司法争议时表现得尤为明显。在此次史无前例的大选中，共和党和民主党的总统候选人小布什与戈尔势均力敌，小布什获得 246 张选举人票，戈尔得到 260 张，谁能登上总统宝座就取决于佛罗里达州 25 张选举人票的归属，最初公布的计票结果是在大约 600 万张选票中，小布什赢得 2909135 张，戈尔赢得 2907351 张，小布什以领先戈尔 1784 张普选票的极其微弱的优势赢得佛州选举和整个总统大选，但由于部分海外选票尚未计入以及选票设计不科学导致大量废票和错投选票的情况发生，民主党阵营不接受选举结果，要求通过人工重新计票，共和党人则坚决反对，并向法院提起上诉。双方的计票纠纷引发的"世纪司法大战"持续了 36 天，涉及 10 多桩诉讼案件，官司从佛罗里达州地方法院一直打到联邦最高法院，这就是著名的布什诉戈尔案(Bush v. Gore)。最后，9 名联邦大法官以 5 票对 4 票判决驳回民主党重新计票的请求，维持了有利于共和党的原计票结果。不出意料，投票支持小布什的 5 名大法官都是共和党意识形态的支持者，而支持戈尔的 4 位大法官在意识形态上均倾向于民主党。

---

① Marjorie Randon Hershey, *Party Politics in America*, Pearson Education, Inc, 2006, pp. 281 -283.

二、政党与政策制定

政党进入政府后,接下来的功能就是制定并实施政策,努力实现本党的各项目标,兑现本党在竞选期间向选民许下的诺言。一般而言,完整的政策过程包括政策制定、政策执行、政策监控、政策评估和政策终结等多个阶段。政策的制定是其中重要的一环,也是政党在政府中的作用体现得非常鲜明的一环,因而成为我们考察政党与政府之间关系的又一个着眼点。

(一)政党的竞选纲领

在当代西方国家,政党通常是政府的政策发源地,在大选中政党全国委员会制定的竞选纲领应该成为该党执政后制定各项政策的基本依据。所谓竞选纲领,是指参加竞选的各政党提出的本党当选后在其任期内制定和实施的一揽子政策,包括以下三个基本内容:第一,可以评估的具体的政策目标;第二,提出议题和政策构想;第三,拟订各种供选择的政策方案,并提出政策实现的日程表。在通常情况下,大多数政党都会有一个自下而上的政策和纲领的汇集过程,在广泛征求党员、基层组织和地方组织的意见后,由政党的全国代表大会制定并通过本党的竞选纲领。在多党制国家中,如果几个政党联合参加选举,那么它们通过的共同竞选纲领往往通过谈判来商定,带有明显的调和折中的色彩。

对西欧国家的政党而言,竞选纲领不是候选人个人的纲领,它反映了党的意识形态和价值取向,是党内一致意见的体现。一旦本党在竞选中获胜,竞选纲领就成了执政党的施政纲领。通常,在内阁宣誓就职时,国家元首或者政府首脑会宣布其施政纲领。尽管在政治实践中,政府的政策与施政纲领之间不可避免地会产生

矛盾，但执政党会尽量履行其施政纲领，以兑现竞选时向选民许下的诺言。不过，为了给政府留出足够的政策空间，政党在制定施政纲领时，对国内外重大问题一般只作原则上的表态而不具体阐述。而且，政党的竞选纲领对不同领域的政策有所侧重，如对经济、社会政策的阐述较多，外交政策大多留待政府去决定。为了保持党对政府的政策指导，一些政党会长期关注政策领域的变化。例如，英国的工党和保守党每年秋季都要举行一次年会，年会持续一周左右，会议对当前党面临的主要问题进行辩论，并决定党的政策倾向。

美国两大政党的总统竞选纲领也对一些主要问题提出了自己的立场，这些纲领由政党全国大会委员会起草，并经大会讨论。但是，美国政党的竞选纲领中充斥着老生常谈，涉及具体政策的内容很少，因此，它们是否能被称为政策文件是值得怀疑的。此外，两党的全国委员会在大选之后就销声匿迹，不可能根据情况的发展及时调整本党的政策。因此，与西欧政党相比，美国政党的体制外组织对政策的影响比较小，总统及其执政班子在制定政策方面享有的自由度更大。

（二）政府的决策

在竞选中获胜的政党进入政府之后，执政党的决策就体现为在政府运作过程中的决策。在政府的决策中，执政党领袖的作用举足轻重。不过，西方国家采用政党政治并不等于由政党代替政府来管理国家事务。大多数当代西方国家实行党政分开的原则，主要体现在以下三点：首先，政党和政府在组织结构上是分开的。政党有政党的一套组织结构，政府有政府的结构序列，二者相互独立，各成体系。一般地说，各政党均有自己的中央组织结构和

地方组织结构、决策机关和执行机关、领导成员和普通成员。政府也有中央机关和地方机关。党的组织结构和政府组织结构之间，在法律上没有直接的领导与被领导、支配与被支配的统属关系。其次，党和政府在组织职能上是分开的。政党的主要职能是将选民的政治意愿转化为政策，也即充当公民与政府之间利益和政策的“转换器”的角色，而不是直接代替政府作出各种政治决策，大多数国家政府的决策一般由政府官员独立作出。再次，文官的“政治中立”同样体现着党政分开原则。西方国家通常在有关法律中规定，文官不得参加党派组织及其活动，不得在其行政行为中有党派政治倾向。因此，执政党影响政策制定的主要方式是通过控制议会间接地对政策制定施加影响。议会是西方国家的最高立法机关，任何一个政党的主张，包括执政党的主张，只有在议会中讨论通过，才能具有法律效力并得到贯彻执行。因此，议会中的政党组织即议会党团取代了议会外的党的全国委员会，成为选举结束后进入议会内的各个政党的决策机构，负责研究和决定本党重要的投票立场，统一本党议员的立法思想和立法行为。

政党的成员在议会选举中获胜后进入议会，按一定的规则和程序形成议会内的政党组织，即议会党团。之所以要组建议会党团，主要的原因就是保证各政党的议员在议会中采取一致行动。议会党团的核心领导小组由党团领袖、两院议长、各委员会主席、督导员等组成，他们控制了议会党团的政策取向和议会内的人事安排。其中，督导员是议会党团中专职的党务工作者，是各政党用以控制议会党团的重要渠道和纽带。他们协助党的领袖了解情况，督促本党议员遵守党的纪律，用强制的办法使本党议员按照党所规定的方针在议会中发言和投票，对不听从命令的议员采取惩

戒措施，直至建议领袖将其开除出议会党团。

仍以英国保守党为例。保守党的议会党团由下院全体保守党议员组成，其活动只接受党的领袖和内阁成员或影子内阁成员的指导和监督，不受体制外党组织的约束。督导员分为总督导员、副总督导员和一般督导员，他们由党的领袖任命，直接对领袖负责。督导员在议会党团中起着中枢作用，其职责主要有五项：第一，充当党的参谋部和情报部。督导员经常向领袖汇报工作，提出建议，听取指示；沟通前、后座议员对某一议案的看法；把议会党团的意见传达给有关大臣或内阁首相。第二，作为党内的最高顾问机构，指导、协助党的全国联合会的工作。第三，管理本党议员，组织本党议员参加辩论和分组投票。第四，在投票前对本党议员的说服、督导工作是督导员最主要的工作。在某一项议案提交下院之前，督导员有责任了解本党议员对该议案的态度，并说服持有不同意见的本党议员，尤其是在重要的议案上，督导员一定会强调党的纪律，对持异议的议员进行说理、劝导，安排他们与前座议员、首相或党的领袖会晤，促使他们放弃个人的观点而服从党的路线。第五，考察干部。当后座议员有机会晋升为前座议员时，督导员有权力、有责任考察他们在历次投票中的记录，如果该议员多次站在本党的对立面，那么不但不予晋升，还要受到督导员的警告。

西方国家的宪法一般都有议员的意志独立、自由，不受任何政党、组织或个人约束的规定。某一政党有权以不遵守党的投票命令为由将某一名议员开除出党，但无权剥夺他的议员身份。不过，对于议员个人而言，如果违背了议会党团的投票命令，受到党纪的制裁，在下次选举中就会失去党的支持，而在目前的政党政治的环境下，没有一个强有力的政党的支持，仅凭个人的声望很

难再次当选，这几乎就意味着自己政治生涯的结束。因此，当个人的观点与党的决定发生矛盾时，议员通常会选择服从党的命令，接受督导员的指导和协调。此外，西方国家议会中的一些制度和规定也不利于议员以个人身份在议会中活动。英国的法律规定，议员个人、党派团体和政府都可以向议会下院提出议案。但下院的议事规则对审议议员个人提案的有效期限作了严格的规定，其结果是议员个人提案一旦遇到任何实质性的反对意见，就不可能获得通过而成为法律。法国的宪法也规定政府和议员平等地享有法律提案权，但宪法同时对议员的立法创议权作了若干限制性的规定，使议员个人的立法创议权在一定程度上被剥夺了。例如，议员提出的法案要接受"财政可接受性"审查，如果一项法案的通过将减少公共收入，增加公共支出，则议会有权拒绝接受在其看来"明显不能接受的"议案。这些规定进一步限制了议员个人的权力，迫使他们接受党的主张，在议会党团的范围内发挥作用。

西方学者通过赖斯指数（Rice Index）对各国议会政党的团结程度进行了量化。所谓赖斯指数，是指党性投票（即按政党的要求投票）的议员所占百分比与违反政党的要求投票的议员所占百分比之差（弃权票不计）。其计算公式为：

赖斯指数 = 党性投票的百分比 - 违背党派立场投票的百分比

赖斯指数越高，表明某一政党的议会党团的团结程度越高，赖斯指数达到 100% 就表示某一政党的全体议员高度团结。德国学者萨尔菲尔德（Thomas Saalfeld）统计了 1949 - 1990 年期间德国议会中 1142 次记名投票的结果，采用赖斯指数对德国议会中各政党的团结程度进行了测算，结果如表 4.3 所示。从表中的最后两栏可以看出，议员违背本党立场投票的现象并不普遍，基

表 4.3　德国议会的团结程度,1949－1990

议会期	记名投票次数	赖斯指数		没有出现背离本党立场投票现象的记名投票所占百分比	
		基民盟/基社盟	社民党	基民盟/基社盟	社民党
1949－53	133	86.3	99.7	15.8	94.0
1953－57	169	90.0	99.3	26.6	95.3
1957－61	46	93.6	99.7	28.3	82.6
1961－65	37	89.6	98.5	32.4	81.1
1965－69	24	87.3	93.1	16.7	58.3
1969－72	38	98.8	99.9	78.9	92.1
1972－76	51	93.7	98.3	64.7	76.5
1976－80	59	97.4	98.4	86.4	78.0
1980－83	26	99.2	99.3	84.6	80.8
1983－87	343	99.7	96.0	89.6	58.5
1987－90	216	98.9	95.7	88.4	50.9
1949－90 合计	1142	94.3	97.8	58.1	74.7

资料来源:Paul Webb, David M. Farrell and Ian Holliday, *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 95.

民盟/基社盟的全体议员在半数以上(58.1%)的投票中完全遵从了党的意愿;社会民主党全部议员则在超过2/3(74.7%)的议会投票中支持了本党。不但议员违背本党立场投票的情况为数不多,而且对表中赖斯指数的数值加以研究便不难发现,议员背离本党立场投票的水平也十分有限,在50年代最高时在10%左右,此后逐渐降低,到80年代下降到不足4%。综合考察40年来

德国的两个主要政党在议会中的投票情况，基民盟/基社盟在1949～1990年之间的赖斯指数为94.3，社会民主党的赖斯指数为97.8，由此可见，德国政党的议会党团总体而言是非常团结的，议员违背本党立场投票的比例很低。西方学者采用赖斯指数对挪威、法国、瑞士等国家主要政党的议会党团在不同时期的团结程度进行了测算，得出了类似于德国的结果：这些国家主要政党议会党团的团结程度较高，赖斯指数大都在70～99之间，而且随时间而发生变化的幅度不大。[①] 不过，近年来一些国家的议会内政党的团结确有削弱的迹象。例如，在90年代，美国的国会议员改换门庭的情况越来越多。在1994年的国会中期选举中，共和党赢得了两院多数，随即就有2名参议员和6名众议员离开民主党的阵营加入到共和党的多数中来。同样是在90年代，挪威议会中有5名议员改变了自己的党派归属，这在该国近几十年来的历史上是很少见的。不过，这些变化总的来说并不大，对各政党议会党团所发挥的作用不会产生重大的影响。

三、政党与政治恩赐

政治恩赐(Patronage)亦称“赐职”、“委任”、“分肥”。其基本含义是由大选中获胜的政党通过任命公职和给予其他优惠来报答为本党竞选工作出力的人员及其他积极支持者。提供政治恩赐的做法在政党发展的早期就已有之，根据《不列颠百科全书》的说法，政治恩赐一词最初出现在19世纪的美国，当时是指对内阁成员、大使等官职的任命，后来又扩展到其他利用政治权力为执政党谋

---

① Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg, *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 171－173.

取私利的做法,如以高价向捐款者发包公共工程,按低价转让公共特许权利,以及在执法、税收等方面偏袒支持者等。从政治恩赐的内容来看,既有职务任命的成分在内,又涉及到政策的制定,不过,无论是通过政治恩赐得到的职位,还是由政治恩赐而获得的政策上的照顾都具有秘密的、非官方的特点,这与正式的职务任命和政策制定有明显的区别。① 有人很形象地把为支持者提供政治恩赐的政党比作急于扩大市场份额的公司,其宣传的重点不在于本公司的产品质量,而是着力渲染折扣、促销品等物质刺激,就像百事可乐的广告词所说的那样,“喝百事可乐,中大奖!”

过去的观点认为,政治恩赐是政党组织发育不健全和党魁把持党内权力的结果,因此只是早期西方政党的专利,与现代民主原则格格不入,必将随着民主制度的发展和完善而渐趋消亡。然而,在西方国家政治体制完善和政党组织现代化的过程中,政党政治中提供和接受政治恩赐的做法虽然在范围和程度上有所收敛,却远远没有绝迹。原本不存在政治恩赐的“群众党”在执掌政权后也开始施与恩赐,在转变为“全方位党”和“卡特尔党”后更是频频采用这种手段。在西方政党内部,不同的组成部分对政治恩赐的态度有明显的差异,普通党员、党的积极分子和中下级干部从维护政党纯洁性的目的出发,倾向于坚持原则,杜绝政治恩赐。党的高层领导则既要保持自己在党内的地位,又要争取选票最大化来获得国家权力。对他们来说,政治恩赐有其存在的必要性,具体表现为:第一,政治恩赐可以作为党内的一种非正式的协调机制,为在政党的各个组成部分、各层级的领导之间进行权力分配提供有效

① Jean Blondel, “Toward a Systematic Analysis of Government-Party Relationships,” in International Political Science Review, Vol. 16, No. 2, 1995, pp. 130 - 131.

的工具，在客观上有利于理顺政党内部的权力关系；[①]第二，政治恩赐可以作为一种非正式的集体激励机制，通过提供恩赐调动各级政党组织的积极性，保证执政党拥有忠诚的工作人员，有利于赢得选举，以及当选后提高政党的执政绩效、实现党的竞选诺言。[②]政治恩赐的上述作用的发挥，使它得以跨越政党发展的不同历史阶段，在相当长的时期内、相当大的程度上与执行党的纲领、维护党的意识形态同时存在，成为当代"群众党"和"全方位党"的重要特征之一。

然而，政治恩赐对政党的负面效应也是显而易见的。其一，即使政治恩赐的确是出于维护政党整体利益的需要，但它所依据的是对权威人物的忠诚以及政治上的亲密关系，而不是被选择者的条件和任职能力，在历史上，政治恩赐导致选举后大批官员的更换，不利于政府的稳定和政策的推行，这就促使欧美各国改革其文官制度。其二，政治恩赐虽然在动员选民、募集资金等方面能够收到立竿见影的效果，但恩赐的辐射面毕竟是有限的，无论是在党内还是在选民中，受惠者都是极少数，对扩大本党选民基础的作用有限，而且容易引起普通党员和党的积极分子的不满，其影响力的广泛程度远不能与党的纲领和意识形态相比。其三，更加值得警惕的是，在西方国家的政治实践中，政治恩赐往往与政党的整体利益背道而驰，成为少数人牟取私利的手段。政党名下所拥有的政治恩赐资源大都掌握在党魁和党的公职候选人手中，其中许多人的首要目标是获得或保持自己在政府中的职位，尽可能多地攫取权

① Takis S. Pappas, "Patrons against partisans: The Politics of Patronage in Mass Ideological Parties," in Party Politics, Vol. 15, No. 3, 2009, p330.

② 参见《不列颠百科全书》中文版，中国大百科全书出版社 1999 年版，第 16 卷，第 38 页。

力，执行党的政策和维护党的意识形态反倒被放在一边。他们总是力图扩大政治恩赐的范围，而且把恩赐的资源集中到自己手中，为此甚至不惜损害党的利益、影响党的团结。如此一来，政治恩赐就成为破坏党的团结的祸根。①

很明显，当代西方政党既不能一味依赖政治恩赐，又不愿放弃这种有效的手段，它们“必须同时分发两种类型的奖品，这意味着它们处在一种组织困境中，因为这两种奖品是相互抵触的”。② 摆在任何一名政党领袖面前的不外乎两种选择，他可以通过加强党的组织和党员的党性来获得稳定的支持，但这需要长期的艰苦努力，耗时又费力，是一种成本高昂的策略；他也可以通过发放政治恩赐来收买人心，在短期内得到一批拥趸的大力支持，有助于赢得选举以及在当选后顺利推行政策，虽方便易行却对政党的长远发展不利，代价同样不菲。两种选择很难并行不悖，政党领袖只得审时度势，不断地权衡利弊，力求在保障自己最大利益的同时也在一定程度上实现政党组织的目标。

在西方国家的政治实践中，文官制度的建立就是对政治恩赐的反抗。现代文官制度的逐步完善，在一定程度上限制了政党政治中政治恩赐的使用范围，但在选举中获胜的候选人或政党仍然通过不同程度的政治恩赐扩大政党在政府中的影响，动员党员和党的追随者参与到政党的竞选活动和政府工作中来。政治恩赐制的范围和程度在西方各国差别很大。英国、荷兰、瑞典、芬兰等国，政治恩赐非常有限；美国、意大利、比利时等国政治恩赐的程度较

① Carolyn M. Warner, "Political Parties and the Opportunity Costs of Patronage," in Party Politics, Vol. 3, No. 4, 1997, pp. 535 - 536.

② Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988, p10.

高,成为政治生活中的重要因素;法国、德国则处在以上两类国家之间。

英国是最早确立现代文官制度的国家,经过19世纪和20世纪的文官制度改革,政治恩赐的范围已经十分有限,主要表现在两个方面。第一,分配各种荣誉和头衔,尤其是贵族爵位。这类政治恩赐往往由现任首相亲自决定,作为给予为本党"事业"服务的忠诚分子的酬谢,被视为增强政党凝聚力的重要工具之一。第二,将党的忠诚分子安插到有政府背景的公司中,让他们担任董事会的成员,或者在政府资助的各种自治性机构中为党的忠诚分子谋一个职务。

瑞典从20世纪70年代起为那些即将卸任的政府高级官员提供公共部门的职位。有资格获得这种特殊待遇的人大多是前内阁成员和前副国务秘书,他们得到的大多是公共部门中的领导职位,而且这些职位的分配原则是必须在主要政党中公平地进行分配。瑞典政府还任命前任或现任高级官员担任许多委员会和董事会的职位。这种任命不仅被视为对政治家们从前所提供服务的一种报偿,而且是政府了解民情、体察民意的重要途径,成为政府控制机制的一个组成部分。迄今为止,瑞典的政治恩赐并没有导致政治生活的腐败,政治家受贿或从政治活动中得到经济上好处的事件基本上被杜绝。

在法国,大约有1000个职位可用于政治恩赐。这些职位大多是高级公务员的职位,其中包括一些国有企业的高层领导职位,以及为各部部长服务的工作人员的职位。政治基金是政党从政府那里得到的另一种政治恩赐的资源,这些基金主要来自私人企业,由政府合法控制。由于政治基金的数额在80年代急剧增加,参加政府的政党都从中获益匪浅。这种情况导致法国的主要政党在政治

基金的问题上达成了一种默契,“所有政治派别都分享这种制度带来的益处,因而并没有严格地对其加以控制”,[1]导致了腐败现象的蔓延。

德国的公务员队伍具有非政治化的传统。在盟军占领期间,政府公务员被禁止参加政党,但此后文职部门出现了政治化的倾向。1970 年所做的一项调查表明,3/4 的公务员认为自己不属于任何政党,但到了 1987 年,这一比例明显下降了,降幅竟达 43%。而且,这种趋向在高层公务员队伍中尤其明显。目前,德国大约有 110 个高级公务员的职位具有政治性。另一方面,由于德国公共部门的规模相对较小,国有企业作为政治恩赐的资源并不丰富。在地方一级,储蓄银行、天然气和自来水公司、公交公司为政治恩赐提供了一定的资源。各州政府下属的教育部门的一些职位也被作为政治恩赐的资源。此外,各政党和利益集团还按一定比例分配公共电台和电视台的行政职位,只是这些部门正在进行的私有化减少了这样的机会。

无论是在历史上还是在今天,美国都是西方各国中政治恩赐程度最高的国家,政治恩赐已成为美国政治的通例。从某种意义上讲,美国政府就是由政治恩赐滋养起来的。政治恩赐在建立和维持总统支持者联盟的过程中发挥了重要作用。在联邦政府的行政部门中,大约有 3000 - 5000 个全日制职位是通过政治恩赐来填补的,还有大约 3000 个兼职职位或荣誉职位可以用于政治恩赐。此外,大约 700 个联邦法官的人选也是经总统任命决定的。国会在攫取政治恩赐的资源方面也毫不逊色。据统计,1990 年为国会

---

① Ezra Suleiman, "The Politics of Corruption and the Corruption of Politics," in French Politics and Society, Vol. 9, No. 1, 1991, p. 59.

议员个人服务的工作人员大约有 10000 个，比 1960 年增加了 6000 多个。[①]

职务任命使西方国家的政党和政府的领导层融合在一起；政党通过发表竞选宣言、达成执政联盟内部的执政协议、政党领袖会晤、政党代表与政府部长会谈等方式对政府的政策框架乃至具体政策施加影响，又使政党与政府在政策领域内融合在一起。政治恩赐则进一步加深了政党对政府渗透的程度。如果从宏观上把当代西方主流政党作为一个整体来看，那么西方政党与政府之间的关系非常紧密，政党强大的"制度性功能"或"领导功能"的发挥，为政府的运作提供了可靠的保证。

第二节　政府对政党的影响

第二次世界大战结束以来，随着西方国家"政党政府"的形成和完善，政党操纵政府的程度日益提高，这也增强了它们利用政府权力为自身服务的愿望和能力。政府通过关于政党的法律制度为政党提供资金、媒体等资源，同时加强了对政党财务、党内民主等政党内部事务的管理和操纵。政府针对政党的立法具有重大的意义，是政党法律地位变化最明显的标志。在政党立法涉及的所有内容中，由政府给予政党公共财务补贴的规定影响尤为深远，不仅使政党获得了稳定的经费来源，而且使政党与国家和社会之间的关系发生了进一步的变化，催生了"卡特尔党"这一崭新的政党模式，使当代西方政党政治呈现出了全新面貌。

---

① 参见 Jean Blondel and Maurizio Cotta, *Party and Government: An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*, New York: ST. Martin's Press, INC., 1996, pp. 54 - 56, 86 - 88, 219 - 223.

一、有关政党的法律法规

政党在西方国家政治生活中占有极为重要的地位，起着非常重要的作用，但其地位和作用在宪法和法律中长期得不到体现，直到第二次世界大战结束之后情况才有所改变。目前，通过法律手段来规范政党的地位、作用、组织和行为已成为西方政党政治发展的一个基本趋势。当代西方国家关于政党的法律规定有以下三种情况：

（一）宪法性文件中有关政党的规定

西方政党的法律地位可以由宪法中有关条款来加以确认。目前，世界上至少有66个国家的宪法中有关于政党的专门条款，[①]其中也包括一些西方发达资本主义国家。意大利是二战后第一个在宪法中设立政党条款的西方国家，1947年12月颁布的意大利宪法第49条规定：“为了以民主方法参与决定国家政策，一切公民均有自由组织政党的权利。”[②]此后，其他一些西欧国家的宪法中也相继增设了政党条款。1949年5月颁布并一直沿用至今的《德意志联邦共和国基本法》对政党的规定最为详尽：“（1）政党参与形成人民的政治意志。可以自由建立政党。政党的内部组织必须符合民主原则。它们必须公开说明其经费来源。（2）凡由于政党的宗旨或党员的行为，企图损害或废除自由民主的基本秩序或企图危及德意志联邦共和国的存在的政党，都是违反宪法的。联邦宪法法院对是否违宪的问题作出裁决。（3）有关政党的细节由联邦法律予以规定。”[③]1958年10月通过的《法兰西第五共和国宪法》第1章

---

① 叶海波著：《政党立宪研究》，厦门大学出版社2009年版，第23页。

② 姜士林等主编：《世界宪法全书》，青岛出版社1997年版，第1250页。

③ 同上，第793页。

第 4 条规定："各政党和政治团体协助选举表达意见。它们可以自由地组织并进行活动。它们必须遵守国家主权原则和民主原则。"①

瑞典迄今为止没有名为宪法的文件，但该国的几部基本法始终被当作宪法性文件对待，其中对政党的地位有明确的规定。1974 年通过的《政府组织法》第 3 章第 7、8、9 条规定："议会席位应在各个政党中进行分配"，"每一选区的应选席位应根据本选区的选举结果在各个政党中按比例分配"，"每一政党对于自己所获得的每个席位应指定一名议员及一名替补议员"②。同年通过的《议会法》多次提到政党的议会党团的作用，如："议长会议由议长、副议长、凡在本届议会选举中获得全国选票百分之四以上的政党的党团的各一名代表、议会各常设委员会主席以及议会行政委员会的副主席组成。各议会党团的代表应在每次常会召开时指定，其任期至下次常会召开时为止"，"在议院审议的安排上，议长应就议会审议事项的安排同各议会党团所指派的议长会议成员进行磋商"，"凡在最近一次议会选举中获得全国投票数百分之四的政党的议会党团，应在选举委员会中各有一个席位。除此之外，还有十个席位应在上述议会党团中按比例分配"等。③

综观各国宪法性文件中的政党条款，可以看到它们基本上都规定了大致相同的内容，这些共性内容包括：从公民权利或根本人权出发，规定政党依法自由组建；根据在法律面前人人平等的原则，规定所有政党的法律地位平等；依法治党，规定政党的内部组织和运行必须遵循民主原则；不得强迫和限制公民加入或退出政

---

① 同上，第 885 页。

② 姜士林等主编：《世界宪法全书》，青岛出版社 1997 年版，第 1102 页。

③ 同上，第 1111、1112、1119 页。

党;政党合法的正常活动受国家保护。此外,还规定了禁止组建政党或禁止政党活动的条件,这些条件基本上都涉及到了国家安全和公共秩序,都不允许政党带有军事、暴力、秘密的性质。这些宪法中政党条款的共性内容体现了宪政民主制度下政党法律制度的基本原则,反映了西方国家比较成熟的政治文化。[①]

(二)虽无明文规定却有宪法惯例

英国和美国的宪法之所以没有对政党的法律地位作出明确规定,主要有以下三个原因:第一,英美两国的宪法是 17 ~ 18 世纪爆发的资产阶级革命的成果,当时近代政党尚未形成,因此宪法以及成文或不成文的法律不可能涉及政党问题。第二,英国和美国政党的形成和发展也经历了一个漫长的历史过程,在相当长的时期内,人们没有认识到政党与其他社会团体的区别,当然不会在宪法和法律中确定政党的地位。第三,两国的早期政党都是以维护资产阶级统治为宗旨的体制内政党,当权者感到没有必要通过宪法和法律来确定政党的法律地位。[②]

尽管英美等国没有单独的政党法律条款,但这并不意味着它们的政党的存在和活动无法可依,两国政党的运行规则更多地体现为宪法惯例。美国学者詹姆斯・M. 伯恩斯(James M. Burns)就曾指出:“美国人实际上创造了可称之为‘第二宪法’的办法——由政党来治理政府。……可能有人认为把政党制度称为宪法失之荒谬,但从根本意义上来说,政党组织起力量,授与并掌握权力,并努力使掌权人物克尽厥责,就像宪法所做的那样”,“习惯与惯例使我国政府体

---

① 参见何立平著:《政党法律制度研究》,黑龙江人民出版社 2003 年版,第 49 - 58 页。

② 傅金铎等主编:《国外主要国家政党政治》,华文出版社 2001 年版,第 9 页。

制得以完善。总统候选人提名大会以及其他政党活动是宪法惯例的实例。这些习惯作法虽然在宪法中没有明文规定,但对我国的体制颇为重要。事实上,主要通过全国政党的发展和州内选举权的扩大,才使我国宪法民主化”。[①] 另一位美国学者莱斯利·里普森也认为,“政治传统已深入到美国政府每一个细小的侧面,其重要性和持久性决不亚于诉诸文字的宪法。……我们可以举出很多例子来论证这一点,但是最能说明问题的是政党制度(party system)的产生”。[②] 美国的选举制度、总统竞选中的公共资助制度、保持联邦官员政党中立的法律制度、关于政党经费的法律制度都比较完备,虽然没有详细规定政党如何运行的成文宪法条款或专门的政党法,但宪法惯例和其他单行法规中有关政党的规定就其详尽程度而言丝毫不比宪法条款或专门的政党法逊色,从而保证了政党政治依法运行。

(三)制定专门的政党法

政党法是指由国家立法机关制定的关于政党的专门法律、法规等规范性文件。在当今世界上至少有 35 个国家制定了专门的政党法,[③]不过在西方发达资本主义国家中,只有德国在 1967 年在基本法之外又制定并颁布了《政党法》。显然,德国通过法律规范对政党活动进行全面、有效调控的做法,既是对法西斯政党上台的历史教训进行反思的结果,又是理清战后初期德国混乱的政党格局的现实需要。这部法律在制定后经过多次修改,已经是一部比

---

① [美]詹姆斯·M.伯恩斯等著,陆震纶等译:《民治政府》,中国社会科学出版社 1996 年版,第 356、53 页。

② 转引自何立平著:《政党法律制度研究》,黑龙江人民出版社 2003 年版,第 85 页。

③ 叶海波著:《政党立宪研究》,厦门大学出版社 2009 年版,第 6 页。

较成熟的政党专门立法。它共有8章41条,主要包括以下内容:

(1)有关政党的一般性规定

包括:关于政党的地位、任务的规定,“政党是自由民主基本制度中宪法赋予的必要的组成部分。政党通过自由、持续地参与表达人民的政治意志,履行基本法规定的应尽的义务和完成由基本法保证的公共活动”;关于成为政党的条件的规定,一个社团如果“在6年内既不参加联邦选举也不参加一个州的选举”、“其成员或者执行委员会的成员大多数是外国人”、“其总部或者领导机关不在本法规定的施行区域以内”,则不承认其为政党;关于政党名称的规定,“一个政党的名字必须与现有的政党的名字有明显的区别”;关于政党法律地位平等的规定,“如果一个国家公共权力机关给政党以公共设施或者提供其他的公共款项,就要对所有的政党平等对待”。

(2)有关党的内部组织和内部秩序的规定

要求政党必须有书面的纲领和章程,并且规定了章程应包含的12项内容,包括党的名称、党员、党内处分措施、党的一般机构和执行机构、财务制度等;规定了党员的权利和义务,以及保障党员权利的措施和确保党员履行义务的纪律,“党的成员和党的机构的代表有同样的表决权”,“党员有权要求随时退出党组织”,“党员故意违反党章或者严重违反党的基本原则或者纪律并且因此产生严重后果的,才能被开除出党”;要求建立党的基本信息的报告、公开制度;规定了政党的结构,要求党建立区域性组织,召开党员大会、党代表大会、执行委员会和一般委员会;规定党的代表和各委员会成员通过简单多数制经秘密投票选举产生,任期最多2年;确立了党内的仲裁制度,等等。

(3)有关政党财务的规定

确定了国家对政党进行资助的原则、数额、申请方式和确定程

序；要求各政党保持党内的资金收支平衡，“党的联邦机构有义务调控各州组织的资金的相应平衡”；建立了相应的财务报告和检查制度，“党的执行委员会必须在报告中公开该政党在一年内资金的来源和用处，以及该政党在年终时拥有的财产”；规定了对违规行为的处罚，“违法捐赠移交给德意志联邦议会主席团”，“用于慈善、教会、宗教和科研目的的机构”；对政党接受捐赠进行了限制，如不得接受公共法人、职业团体的直接捐助，不得接受数额高于500欧元并且无法确定捐赠人的捐赠等。①

二、有关政党财务的规定

关于政党财务的规定只是涉及政党的法律法规中的一部分内容，之所以把这个问题单独拿出来详加讨论，是因为它的极端重要性。在德国的《政党法》中，共有3章19条是有关政党财务的，几乎占这部法律全部条款数目的一半，而篇幅则超过了一半。美国在近30多年来先后通过了联邦选举法案（1971年）、联邦选举法修正案（1974年）和竞选筹资改革法（2002年），对联邦选举中的经费问题进行了全面的规范。关于政党财务的法律规定主要包括两方面的内容：

（一）政府给予政党公共补贴

当代西方政党在财务上大都入不敷出是政府为政党提供公共补贴最直接的原因。西方政党面临的财务压力并非来自党的日常开支，而是受连年上涨的竞选费用之累，尤以美国最为突出。1960

① 此处引用的德国《政党法》条文均引自何立平著：《政党法律制度研究》，黑龙江人民出版社2003年版，第215－238页。

年，美国各级公职选举的竞选开支总额为1.75亿美元；到了1980年，仅美国总统选举和国会议员选举的费用就高达5.14亿美元；[①]2004年，总统选举和国会选举总共花费了大约39亿美元，创下了历史新高。2004年3月份，小布什在美国的17个州播放了120秒钟的广告，花去1000万美元。克里也不甘示弱，他推出120秒的两个竞选广告，在全美19个州播放，广告费总额高达2500万美元，创下了美国总统选举中单笔广告费用的最高纪录。[②]

在“群众党”模式下，西方政党的经费主要来自党员缴纳的党费和个人捐赠，体现了政党对党员和选民的依赖，是最符合西方民主观念的解决政党经费问题的办法。依靠庞大的党员队伍，“群众党”拥有比较稳定的财源和大量不计报酬为党提供志愿服务的人力资源，党费收入加上来自私人和企业的捐助就足以维持党的日常运作并支付竞选的花销。但是，60年代以来西方的社会结构、阶级结构的深刻变化动摇了“群众党”模式的基础，政党的收入由于党员数量的下降和党员对党承担的义务减少而受到影响，而不断攀升的竞选费用使政党的开支剧增，这使西方政党陷入了财务困境。政党想方设法吸引私人或利益集团资助以便支付天文数字的竞选费用，主要的做法有两种：其一就是上文中提到的政治恩赐，给予为政党工作的人或其亲属公共职务、公有住房、津贴或福利待遇，对商界人士则诱之以公共事业合同。其二，靠“出售政策”换取竞选资金。使政策的结果有利于某些富有的个人、公司或者利益集团，政策的受益者慷慨解囊资助政党，政党从他们手中得到竞选资金，政策的成本却由第三方（通常是纳税人）来支付。这种政客

---

① 李道揆著：《美国政府和美国政治》，商务印书馆1999年版，第247页。

② 《国际金融报》，2004年10月28日。

与捐助人之间的政策交易在美国尤其明显，而且呈愈演愈烈之势，以致有人把美国的政治体制叫做“支票簿民主”。这两种办法虽然在募集资金方面取得了一定的效果，但代价高昂，负面影响很大，不仅限制了政党在制定、执行政策上的自由度，而且极易滋生腐败。美国学者詹姆斯·斯科特（James C. Scott）指出，西方国家的政治腐败已经超出了个别政党和政治家个人的行为，因此“必须把腐败像暴力那样作为大多数政治体制内定期的、反复的和不可避免的一部分加以理解”，甚至把它视为“非正式的政治制度”。① 各种幕后交易和政治献金丑闻的曝光，削弱了选民对政党的支持和信任，破坏了政党的形象，腐蚀了西方民主国家政党政治的基础，增加了政党走向衰落的可能性。在这种情况下，必须找到一种既能解政党资金匮乏的燃眉之急，又不致威胁西方政治体制和政党体制的合法手段，于是“政党作为领导者和法律制定者，很自然地求助于国家”。②

目前所有西方国家都为政党提供公共补贴，但在公共补贴的具体规定方面有很大的不同。德国《政党法》规定，国家给予政党的补贴总额为每年 1.33 亿欧元（绝对上限）；每个政党每年得到的资助不得超过其年收入总额（相对上限）；政党每赢得 1 张联邦议会选举的有效选票就得到 0.70 欧元的国家补贴；政党每收到 1 欧元的党费或者合法捐赠就获得 0.38 欧元的国家补贴。1994 年 1 月 1 日生效的德国《政党筹资法》规定，政党在欧洲议会、联邦议会及州议会的选举中，每得到 1 张选票，就可以从国家拿到 1.3 马克

---

① James C. Scott, *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972, pp. 4, 21.

② Peter Mair, "Political Parties, Popular Legitimacy and Public Privilege," in West European Politics, XVIII, p. 15.

的补贴。如果选票超过了500万张，超出部分选票由国家按每张票1马克予以补贴。

美国的联邦选举法及其修正案规定：第一，在预选阶段，由联邦选举基金会向总统预选中愿意接受经费支出最高限额的候选人发放配套资金，对总统选举实行自愿的公共资助。联邦选举基金由纳税人在填写税收表格时自愿将3美元的税款留作公共资金以资助竞选总统职位的候选人，他只需要在税收表格上相应的方框里打勾，这笔钱就自动划入联邦选举基金会。申请配套资金的候选人要具备两个条件：一是接受支出限额，由于物价上涨等因素的影响，每次选举的限额均不相同；二是候选人至少需要在20个以上的州、每州至少筹集5000美元，而且每笔捐款都不超过250美元才有资格提出申请，他从个人手中募集的每笔捐款250美元以下的每1美元都可以从联邦政府得到对应的补助，补助总额以500万美元为限（根据1974年的物价水平确定，以后随物价指数的变化而调整）。第二，在正式选举阶段，如果总统候选人或候选人所在的党在上一次大选中获得的普选票比例超过了5%，并且候选人同意不接受私人捐款，他就可以获得联邦选举委员会规定的相应的公共补贴，补贴标准为2000万美元（根据1974年的物价水平确定，以后随物价指数的变化而调整）。第三，两党总统提名全国代表大会可以自动得到联邦政府的补贴，1974年的补贴标准为200万美元。小党则视其在上届大选中所获的选票比例相应地得到少量补贴。①

瑞典在1965年开始实行国家补贴制度。领取补贴的政党必须具备两个资格：在议会中至少拥有1个议席；在上一届下院（当时的瑞典议会采用两院制）选举中的得票率不低于选票总数的

① 李道揆著：《美国政府和美国政治》，商务印书馆1999年版，第253－255页。

2%。补贴标准是每个议席每年平均补贴 6 万克朗，总金额约为 2300 万克朗。1972 年瑞典又通过了《面向政党的国库补助法》，对每个议席每年的平均补贴标准提高到 85000 克朗；对在上届大选中未能获得议席，但得票率超过 2.5% 的政党，也给予 85000 克朗的补贴；给予在上届大选中获得 4% 以上选票的政党每年 150 万克朗的基础补贴，然后根据政党的议席数量给予追加补贴，执政党平均每个议席的补贴金额为 3500 克朗，在野党每个议席的补贴金额为 5250 克朗。[①]

1974 年 5 月，意大利通过了第 195 号法律，宣布建立统一的政党竞选资金。根据这项法律，任何政党在申请公共资金之前必须具备一定的资格，如已经得到一定数量选民的支持，或在上次大选中获得了一定比例（2%）的选票。在统一支配的公共资金中，划出 15% 在所有具备以上资格的政党中进行平均分配，其余 85% 按照各党的得票比例分配。在比利时，每个党每年得到 10 万英镑的补贴。此外，在上次选举中每得 1 票给予 1 英镑补贴。

政府给予政党的公共补贴不仅限于资金，还包括公平使用媒体的权利。西方国家的新闻媒体被誉为立法权、行政权和司法权之外的“第四权力”，因此，政府有关媒体的规定对竞选结果起着非常重要的作用。在斯堪的纳维亚国家，政府补贴给予那些与政党有密切联系的媒体，从而间接地资助了政党。如瑞典在 1994/1995 财政年度给予报纸的补贴达到了 4.87 亿克朗。政府还可以要求国有媒体向政党和竞选者赠送免费的播放时段或报纸版面，这也被视为一种间接的补贴方式。荷兰就是典型的例子。根据规定，在由荷兰政府所有和管理的公共广播电视系统中，电台和电视台

① [日]冈泽宪芙著，耿小曼译：《政党》，经济日报出版社 1991 年版，第 171－173 页。

的播出时段分配给由不同政党操纵的各个有鲜明政治倾向的广播协会,从而保证了各政党在公共广播电视系统的节目时间分配中享有平等的权力和机会。

在当代欧美国家中,公共广播电视系统并非媒体行业的主力,最有影响的报纸、杂志、电台、电视台都是以追求利润为根本目标的私营企业,政党和候选人可以斥巨资购买电视节目的播出时间为其竞选服务。不过,即使对私营媒体,政府也作了规定。为了防止较大的、经济实力较强的政党和候选人购买较多的媒体时间和版面,一些西方国家的政府制定了"公平规则",宣称要使所有的竞选者享有使用印刷媒体和电子媒体的公平机会。例如,美国的电台和电视台必须遵守政府的"同等时间"、"公平原则"和"辩驳权利"的规定。所谓"同等时间",就是规定广播、电视机构如果给予或卖出时段给一个政党或一位候选人,那么对其他政党或其他候选人也必须如此;"公平原则"是指电台和电视台的节目中如果涉及到存在着意见分歧的重要公共问题时,必须播送反对派的意见;"辩驳权利"则是指在广播和电视节目中受到攻击的人有权要求电台和电视台给予免费的时段进行辩驳。①

(二)政府对政党财务的控制

政党接受国家给予的公共补贴,为国家通过立法直接干预政党的内部事务和外部活动铺平了道路,对政党的财务加以控制也就提上了政府的日程。表 4.4 通过 6 个指标概括了欧美 14 个国家对政党财务进行控制的总体情况:(1)10 个国家专门制定了有关政党财务的法律;(2)11 个国家要求政党公开其经费来源和财务

---

① 李道揆著:《美国政府和美国政治》,商务印书馆 1999 年版,第 142 - 143 页。

收支状况;(3)3 个国家对私人捐款的数额作了限制;(4)3 个国家限制或禁止企业向政党捐款;(5)4 个国家限制或禁止国外的个人、企业向政党捐款;(6)6 个国家对竞选开支的总额进行了限制。

表 4.4 西方国家关于政党财务的法律规范

国家	有关政党财务的法律	财务公开、报告制度	限制私人捐款	限制/禁止企业捐款	限制/禁止国外捐款	限制竞选开支
奥地利	有	有	无	无	无	无
比利时	有	有	有	禁止	无	有
丹麦	有	—	无	无	—	—
芬兰	无	—	无	无	无	—
法国	有	有	有	禁止	限制	有
德国	有	有	无	无	限制	无
爱尔兰	有	有	无	无	无	有
意大利	有	有	无	无	无	有
荷兰	有	有	无	无	无	无
挪威	无	有	无	无	无	—
瑞典	无	有	无	无	无	无
瑞士	无	无	无	无	无	无
英国	有	有	无	无	禁止	有
美国	有	有	有	限制	禁止	有

资料来源：Ingrid Van Biezen, "Political Parties as Public Utilities," in Party Politics, Vol. 10, No. 6, p. 714.

下面以美德两国为例,对西方国家有关政党财务的法律限制作一具体说明。

德国《政党法》规定,政党的执行委员会必须公开该党在一年内的资金来源和用途,以及该党在年终时拥有的财产;政党不得接受由公共法人、议会党团提供的捐赠;除直接用于公益、慈善目的的捐款之外,政党无权接受由政治基金会和财团提供的捐赠;不得接受来自职业团体的直接捐赠;不得接受数额高于 500 欧元、捐款

人身份不明的捐款；不得接受明确地希望得到经济或政治回报的捐款；一年内捐款或缴纳党费的总额超过10000欧元的，必须公布捐赠者的姓名、地址及具体的捐赠数额；单次捐赠超过50000欧元的，必须立即报告给德意志联邦议会主席。如果政党接受违法捐赠，除上缴非法收入作为惩罚外，还必须缴纳2倍于非法所得的罚款，如果政党没有依法公布收支情况，则扣除2倍于未公布金额的国家补贴。①

1971年的美国联邦选举法案和1974年对该法的修正案在对政党的捐款限制、经费公开等问题上作出了明确的规定，包括：建立由总统任命并经参议院通过的联邦选举委员会，以管理总统、参议员和众议员候选人的竞选资金筹集；所有候选人都必须指定一个委员会报告捐款和开支的全部情况；限制争取提名的总统候选人和在总统大选中接受政府资助的候选人的开支；限制全国性政党在竞选总统和竞选国会议员过程中的开支；个人对每位候选人的捐款不得超过1000美元，对党的全国委员会的捐款不得超过2万美元；政治团体对每位候选人的捐款不得超过5000美元，对党的全国委员会的捐款不得超过1.5万美元。每个政党举行全国代表大会的开支不得超过450万美元，党的全国代表大会提名的总统候选人在总统选举中的开支不得超过3000万美元。2002年3月20日，美国国会通过了关于改革竞选资金筹集的法案，内容主要包括：禁止公司、工会或个人向全国性政党捐献“不受限制的软钱”；个人向候选人捐款的最高限额由1000美元提高到2000美元；禁止公司、工会及一些独立组织在临近选举的60天内或临近

① 参见何立平著：《政党法律制度研究》，黑龙江人民出版社2003年版，第227－236页。

预选的 30 天内为某个候选人做议题支持广告；禁止外国人对联邦、州和地方的选举进行捐款；禁止征用联邦财产包括白宫和国会山进行筹款活动；电视和广播在播出政治广告时，要公开为广告付款者的相关信息；政党的筹款委员会要经常向联邦选举委员会汇报筹款情况，联邦选举委员会要在收到这些信息后的 24 小时内上网公布。[①]

（三）政党财务立法的后果

西方学者一般认为，与政治恩赐和政策交易相比，通过财务立法为政党提供公共补贴并实施管理的做法有两个优越性。首先，国家对政党的资助限制了私人资本在政治过程中的影响力。国家取代富人、企业和利益集团成为政党经费的主要提供者，有助于政党摆脱某种狭隘的私人利益或小集团利益的束缚，使政党把公众的利益放在首位，其结果必然是腐败现象的减少。另外，政党接受公共补贴同时意味着它们必须接受国家对私人捐助和竞选花费的限制，使政府有更多的机会监督政党募集资金的各类活动，防止私人资本通过政党为自己谋利而损害公众利益。其次，国家提供的公共补贴能够保证机会均等和公平竞争。这主要是针对小党以及那些政治纲领不可能得到富人或既得利益阶层青睐的政党而言的。这些政党缺乏与利益集团的联系和沟通渠道，无法从特定的利益集团那里得到资助，因此国家补贴对它们的意义就非常重大。[②] 日本学者冈泽宪芙也持类似的观点，认为"公库补助制度，是容易缺乏自立能力和自净能力的政党与公民之间订立的全员加入

---

① 何立平著：《政党法律制度研究》，黑龙江人民出版社 2003 年版，第 87－89 页。

② Ingrid Van Biezen, "Political Parties as Public Utilities," in Party Politics, Vol. 10, No. 6, 2004, p. 707.

的国民政治保险。国民通过投票行动来决定各党的补助总额。这种政治保险能够成为一种有效的对策，即它能创造政党和选民继续接触的新的可能性，实现政党和候选人的机会均等，以及阻止依靠与特定势力建立黏着和依存关系的贪污结构化”①。

由国家给予政党补贴的做法虽然颇遭诟病，但事实证明，与其他方法相比，靠公共财务补贴来解决政党财务问题的效果更好，不仅提供了比较稳定的资源，在一定程度上满足了政党对资金和媒体资源的渴求，而且便于国家对政党内部的财务状况和其他活动进行监督，尽可能地保证政党在募集资金时采用合法手段，从而维护了西方民主制度的稳定和资产阶级的整体利益。目前，国家补贴已成为西方政党重要的资金来源，对一些政党而言甚至是主要的财源（见表 3.7）。然而，公共财务补贴没能像西方学者所期望的那样限制私人资本的影响力，也无法杜绝不公正现象的出现和腐败行为的发生。从表 4.4 对第 3 个指标（限制私人捐款）和第 4 个指标（限制/禁止企业捐款）的统计结果中可以看出，绝大多数西方国家对个人和企业的捐款根本就未作限制或者未加禁止。即便是在明文规定禁止或者限制私人捐款和企业捐款的国家，这些规定也很难落到实处。捐款人完全可以采用化整为零，将大笔捐款转化为多笔小额捐款的办法来突破捐款的限额。公司、企业也可以提供大量的不直接影响选举结果的捐款以达到规避法律的目的。近年来，不仅美国、意大利、比利时等腐败案件重灾区的情况没有好转，连过去很少出现腐败问题的英国和德国也频频卷入腐败案件。1999 年，德国前总理科尔就因私设“黑账户”，接受数百万马克匿名捐款的事件被曝光而受到司法追究。事实上，在今天西方政党

---

① ［日］冈泽宪芙著，耿小曼译：《政党》，经济日报出版社 1991 年版，第 170－171 页。

的经费来源中，国家补贴、政治恩赐和政策交易同时存在，互为补充。

尽管通过国家补贴规范政党财务的制度未能达到预想的目标，但这一制度所产生的影响远远不止于改变了西方政党筹集经费的方式，而是包含了对西方民主和西方政党的新的理解。在传统的民主理论中，政党被视为个体公民自愿组成的自治性组织，党的活动尤其是政党财务之类的党内活动在很大程度上处于公共领域之外。由国家通过立法从财务上支持、监督政党，不仅隐含着对政党在西方民主制度中所发挥作用的认可，而且包含着确认政党的特殊法律地位的意味。国家补贴制度的实行，使国家成为政党经费的重要来源，表明政党、政府、社会三者的关系发生了重大的变化，政党从扎根于社会中的自治性组织向"准国家机构"转变，由个人自愿组成的团体朝着国家"公器"的方向变化，进而引起了政党组织形式的巨大变革。此外，国家补贴以政党的力量（议席和得票率）为依据进行分配，使资金大部分流入大党、主流政党的手中，改变了政党之间的力量对比和相互关系。这两种作用结合在一起，促成了一种新的政党模式——"卡特尔党"的诞生。

在"卡特尔党"模式下，政府通过法律对政党进行全面规范究竟产生了什么样的效果？表面上看来，似乎是政府对政党的影响力加强，政党的党内民主和选民的民主权利得到了更加切实的保障。不过，考虑到西方国家的政府一直掌握在政党手中，要靠政党来领导和运作这一事实，我们不难得出推论——政府对政党的限制和管理不但"是由政党本身作出的决定"，而且"是由全体政党或至少由大多数政党来设计和决定的"，[①]政党与政府之间相互渗透

---

① Peter Mair, "Party Organizations: From Civil Society to the State," in Richard S. Katz and Peter Mair (eds), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London: Sage, 1994, pp. 1 -22.

和融合的趋势加强,在政党内部产生的直接影响是进入政府的政党组织和担任政府高官的党员获得了更大的权力,间接地造成了政府之外的政党组织在各种政治资源分配过程中的劣势地位。对此我们已经在第三章中做了简单的说明,而这种趋势对政党、社会和国家之间关系变化的深远影响,我们将在下文中进一步交代。

第三节　“政府中的政党”与“政党衰落”

本章的前两节分析了当代西方国家政党与政府关系的发展变化。政党控制整个政府过程是自西方国家“责任政党政府”形成以来的一贯趋势,而政党与国家政权相互渗透、相互融合以及“卡特尔党”的出现则是20世纪60~70年代以来发生的新现象。“政府中的政党”依靠国家的力量强化了自身对政府的垄断地位,维持了政党体制的大致稳定,成为“政党衰落”理论的重要反证。

一、“卡特尔党”对政府的垄断

对20世纪后60年代至今“政府中的政党”的分析表明,政党控制政府的程度并未发生明显的变化,政党的制度性功能得以保持,政党对内阁和议会的组成起着决定性的作用,政策制定过程也在政党的掌握之中。不仅如此,政党对政府的控制还呈现出加强的趋势,这与“卡特尔党”模式的形成有关。“卡特尔党”在70年代就已经出现,在80年代末表现出了加速发展的趋势。

“卡特尔党”的显著特点之一,是政党与政府之间的关系日益密切,政党逐渐融入国家,成为国家的代理人甚至“准国家机构”。西方政党的这种地位,使得在政府之内没有任何一种力量能够对其构成威胁。虽然媒体和利益集团在竞选过程中能够对政党施加

显著的影响，甚至部分地承担起过去主要由政党来承担的利益表达与整合功能，但是在进入政府过程之后情况却有了很大的改变。

尽管西方媒体时常对政府和执政党进行批评和揭露，但政府和执政党利用自己掌握的权力可以比较轻易地控制舆论。美国前总统里根的第一任白宫联络主任戴维曾说，对于政府来说，“我们要尽我们的所能控制人们所看到的东西。我们要塑造它，而不是让电视塑造它。……你必须想办法把它控制在有利于你的方面”。英国工党提出“工党的基本目标是限制媒体的自主性并使它们的批判能力变得迟钝”[①]。今天欧美主要的媒体大都是私营企业，但这并不表示它们能够越过政府设定的制度边界。在现代社会，政府对传媒的控制或干预方式包括：(1)法律控制。包括欧美各国在内，世界各国宪法几乎都有保障传媒自由的规定，但同时也有限制传媒自由的规定。大众传媒法、国家安全法、刑法则把对传媒的限制细化。(2)以行政手段对官办传媒或亲政府的传媒或听话的传媒予以种种支持和激励。(3)以国家秘密的方式隐匿重要新闻。(4)在国家非常时期不放弃对传媒的直接或半直接控制。(5)把公营的传媒机构变成准政府传媒机构，其一般做法是任命这些机构的高层管理人员。[②] 在政府的控制和干预下，西方国家的主流媒体在大方向上是与政府保持一致的，在对外政策上尤其如此，英国和美国的媒体在伊拉克武器核查问题上甚至发展到了弄虚作假来欺骗本国人民的地步。

政党在选举中有求于利益集团，当政党进入政府后，利益集团的利益就需要借助政党来实现，政党由此取得了主导地位。利益

---

① 转引自何军：《西方国家的政党与媒体关系分析》，载《当代世界与社会主义》2004 年第 4 期，第 7 页。

② 唐娟：《传媒、政府、政党——对近现代欧美国家传媒与政府关系之演进的历史考察》，载《当代世界与社会主义》2000 年第 4 期，第 19－20 页。

集团要把自己的要求传达到政策中心，对公共政策的形成和实施施加影响。一些利益集团甚至与政党结成稳定的联盟，如工商业集团与保守政党、工会与工党/社会民主党之间的关系就是这样。另一些利益集团主要通过游说活动向议会议员和政府官员进言，使他们投票赞成有利于本集团的议案，或者反对不利于本集团的议案。美国的一些政治学家指出，利益集团与政党之间的关系与议会中的政党（议会党团）的凝聚力有关。在美国式的“不负责任”的政党体制下，议员并不真正对政党负责。当政党的政策取向与议员自身的看法不同，或者与议员所代表的选民的利益相冲突时，议员就可能不服从政党而自行其是。政党的分散状况使利益集团有可能对它们的政策纲领产生较大的影响。[①] 但在西欧国家的“责任政党政府”中，这种可能性微乎其微，利益集团对“政府中的政党”的影响就更加有限了。

二、“卡特尔党”与政党体制的变化

“卡特尔党”的另一个显著特点反映在政党体制的层面上，就是主流政党之间结成了政治卡特尔，它们将彼此之间的竞争限制在一定范围内，以达到垄断政权、排斥其他竞争者、确保自身生存和发展的目的。表面看来，西方主流政党在开放的选举市场上互相攻讦，展开激烈的竞争。其实，政党之间的激烈竞争只是一种表面现象，在表 4.4 中考察的 14 个西方国家中，包括美国、英国、法国、意大利在内的 6 个国家规定了竞选开支的最高限额，很明显是出于防止主流政党之间无限抬高竞选费用、避免恶性竞争的考虑。今天的主流政党之间在左右政治光谱上日益“趋中”；各主流政党

---

① 谭融著：《美国利益集团政治研究》，中国社会科学出版社 2002 年版，第 103 页。

尽力尝试各种组成联合政府的可能性，理论上可能出现的多党联合政府在实践中几乎都出现过，如中左联合政府、中右联合政府、左中右大联合政府，甚至左右联合政府也出现过。在“卡特尔党”的模式下已不存在真正意义上的反对党，西方学者提出了“支持性政党”(supporting party)的概念，意思是这些政党不会全力支持执政党和政府推行的各项政策，但也不会完全反对政府及其政策，在多数情况下，它们选择有保留地支持政府。①

在主流政党组成政治卡特尔的情况下，唯一可能的反对力量是新兴的小党。为了遏制这些小党，“卡特尔党”操纵的政府在国家补贴分配问题上给小党设置了障碍。例如，补贴的数额是以政党的力量(上次选举中的得票率或者赢得的议席数目)为依据的，老党、大党的力量强，得到的资金就多；新党、小党力量薄弱，得到的资金少。对媒体资源的分配也是不平等的，尽管新党、小党在提名候选人之后也可以获得国家媒体的一些广播、电视时段，但除了在荷兰等少数国家之外，小党得到的时段往往比较短，而且大都不被安排在黄金时段。况且，政党利用媒体进行政治宣传是一个持久的过程，仅仅在选举期间给予政党平等的利用媒体的权力是远远不够的，由于主流政党拥有雄厚的资金和与媒体、利益集团的密切关系，在选举期外的其他时间里，主流政党在媒体上的出镜率绝非新兴政党和小党所能企及。②

当然，“卡特尔党”没有能够阻止小党在西方国家的政治舞台上占有一席之地。从表4.5中可以看出，自80年代以来，除英国外

---

① Jean Blondel, "Toward a Systematic Analysis of Government-Party Relationships," in International Political Science Review, Vol. 16, No. 2, 1995, p. 130.

② Richard S. Katz and Peter Mair, "Cadre, Catch-All or Cartel?", in Party Politics, Vol. 2, No. 4, 1996, p529.

几乎所有西欧国家主流政党的合计得票率都呈现出下降的趋势。[①]美国近年来虽然没有产生有影响力的第三党，但在 1992 年总统选举中，既无从政经历、又无政党组织支持的独立候选人罗斯·佩罗(Ross Perot)异军突起，获得了 19% 的选票。有学者以此为依据对“卡特尔党”的概念提出了疑问：“卡特尔党”本该使西方国家的政党体制朝着集中的方向发展，但实际情况恰恰相反，左右翼新兴政党在西方政坛的崛起，使当代西方国家的政党体制呈现出“分裂化”、“碎片化”的发展趋向。[②] 对此该如何理解呢？

表 4.5 西欧主要国家主流政党合计得票率(%)变化表

国别	年份	选票	年份	选票	年份	选票	年份	选票	年份	选票
奥地利社会党+人民党	1949	96.8	1971	92.4	1983	92.6	1990	86.1	1995	86.0
法国保卫共和联盟+法国民主联盟+社会党+共产党	1958	75.0	1968	82.9	1981	96.5	1988	86.6	1997	67.6
德国基民盟/基社盟+社民党+自民党	1953	83.5	1972	99.1	1983	93.9	1990	88.3	1998	82.2
英国保守党+工党	1951	96.8	1970	89.4	1983	70.0	1992	76.3	1997	75.8
意大利天民党+社会党+共产党(左翼民主党)	1948	79.5	1972	75.4	1983	74.2	1992	59.4	1996	重组
瑞典社民党+中间党/自由党/温和党联盟	1970	92.9	1982	90.6	1991	77.1	1998	69.1		

资料来源：刘东国著《绿党政治》，上海社会科学院出版社 2002 年版，第 328 页，引用时已对表格略作调整。

---

① 非主流政党在英国发展缓慢，显然是由于受到了英国“一轮淘汰的单名多数选举制”的抑制。而大多数西欧国家采取的“比例代表制”选举制度则为新兴的小党提供了更多的机会。

② Ruud Koole, “Cadre, Catch-All or Cartel: A Comment on the Notion of the Cartel Party,” Party Politics, Vol. 2, No. 4, 1996, pp. 507 - 523.

这个问题涉及到“卡特尔党”对待挑战者的两种不同方式：排斥或者吸收。“卡特尔党”虽然不能阻止新的挑战者出现，但能有效地把它们排斥在政府职位之外。对新兴政党而言，要么接受“卡特尔党”制定的游戏规则，通过实现自身的“主流政党化”达到参与政权的目的；要么拒绝现有的游戏规则，坚持自身的特点，甘于被边缘化。80 年代以来绿党和极右翼民众主义政党在西方政党政治中的遭遇证明了这一点。

非主流政党在争取选票、赢得选举方面取得了突破性进展，但在进入政府成为执政党后却遇到了挫折。其根本原因是：这类政党大多脱胎于社会运动，以激进的、反体制的面目出现，强调平民化，强调特定的（有时甚至是单一的）问题，其选民基础主要是年轻人、社会边缘阶层、持激进乃至极端立场者以及原本对政治不甚关心的人。非主流政党一般仍保留着社会运动的特点，能够敏锐地发现传统政治和主流政党所忽视的社会问题，善于利用各种方式来动员群众，因而能够在选举中脱颖而出。然而，一旦参与执政，它们的结构性缺陷就暴露出来。首先，在意识形态的问题上，过于坚持不切实际的意识形态和政策主张就会丧失中间阶层选民的支持，大幅度调整党的政治立场和政策倾向又有被主流政党同化、失去基本选民支持的危险，因而陷于两难处境。其次，在组织结构方面，绿党强调基层民主，反对权力过分集中；极右翼政党则大多围绕魅力型领袖来建立，二者的组织化程度都不高，而且协调内部冲突，尤其是领导人冲突的机制不健全。最后，缺乏执政经验和执政所需要的专门技能，无法与执政伙伴进行有效的合作，难以将本党的政策主张付诸实践。所以，非主流政党要摆脱困境，一般应采取以下策略：一是转换角色，由反体制政党向执政党转变，以合作主义取代孤立主义；一是改变组织原则和组织结构，逐步实现党的制

度化;一是由僵硬的理想主义政策转向灵活的现实主义政策,增强政治竞争的艺术性。概而言之,就是向主流政党转型。在处理上述问题时,这些政党既有成功的经验,又有失败的教训。以德国绿党为代表的非主流政党被视为欧洲绿党成功转型的典范,极右翼政党在执政实践中却备受挫折。

总之,“卡特尔党”的出现,反映了当代西方政党适应客观条件的变化而呈现出的新的发展趋势:政党与国家政权之间的联系更加紧密,保持了对整个政府过程的垄断;“政府中的政党”利用国家提供的资源获得了新的力量,不仅取得了对政府外政党组织的优势地位,而且有效地弥补了“选民中的政党”和部分政党组织层级的削弱而造成的损失,维持了政党的生存和发展;主流政党结成政治卡特尔来应对选举市场中新竞争者的挑战,保持了西方国家政党体制的基本稳定。因此,在“卡特尔党”这种新的政党模式下,国家权力对政党的重要性大大提升,它们着力强调的重点从过去的与社会之间的永久性联系变成了今天的同国家之间的密切关系,对政党的长远发展产生了极为重要的影响。

结束语：当代西方政党的变化与前景

20世纪60年代以来西方政党的重大变化，既是西方社会结构的发展变化和科技进步等客观条件所决定的，在一定程度上又是西方政党回应社会变化、进行主观选择的结果。本书以西方"政党衰落"为切入点，从"选民中的政党"、"作为组织的政党"和"政府中的政党"这三个不同的角度，考察了西方政党在从"群众党"发展到"全方位党"和"卡特尔党"过程中的结构变化与功能转变情况，得出了以下的初步结论。

一、当代西方政党的变化

从50年代的"群众党"到今天的"全方位党"和"卡特尔党"，当代西方政党无论在结构层面上还是在功能层面上都发生了重大的变化。客观地认识和分析这些变化，是我们对"政党衰落"的现状作出正确判断的依据，也是展望西方政党未来发展趋势的理由。

（一）结构层面的变化

通过对西方政党的三个组成部分"选民中的政党"、"作为组织的政党"和"政府中的政党"的考察，揭示半个多世纪以来西方政党

在结构层面上出现了如下变化:

(1)政党的选民基础出现了显著的削弱迹象

对选民的“政党认同”这一核心指标的测量结果表明,西方国家的选民对政党的认同程度自50年代至今持续下降。随着选民受教育程度的提高和科学技术的进步,他们获得政治信息的来源日益广泛,过去那种政党认同在选民家庭中代代相传并且随着选民自身的政治实践不断增强的社会学习模式被打破,选民与政党之间的心理纽带松弛,漠视乃至反对政党的情绪抬头,引起了选民选举行为的一系列变化,如选民参与竞选活动的程度下降、投票率降低、投票行为的易变性增强、分裂投票的情况增多、在最后一刻才作出投票决定的人数增加,使选举结果更加难以预测。面对此种情形,西方政党的选择是淡化党的阶级属性,推动党的“意识形态的中间化”和“运作模式的媒体化”,通过增强党的意识形态和政策倾向的包容性来扩大选民基础,力图将已壮大成为社会主体的中间阶层纳入到党的支持者队伍中来;利用先进的通信联络手段渲染候选人形象和其他短期政治议题,以便达到迅速获得大量选民支持的效果。这些策略在短期内能够收到显著的成效,帮助政党赢得选举上台执政,但也造成了左右翼政党的意识形态定位模糊,政策倾向趋同等结果,从长远来看不利于形成新的、稳定的选民基础,使今天的“全方位党”无法再像过去的“群众党”那样与选民结成牢固的联盟。

(2)政党的各级组织的发展变化呈现出了比较复杂的趋势

一方面,与20世纪50年代的鼎盛时期相比,西方政党的部分组织层级出现了明显的衰落现象。就政党的党员而言,无论是集体党员还是个人党员的数量都持续减少,从60~80年代党员相对数量的减少(党员人数的增长速度赶不上选民人数的增长速度)发展到80

年代后的绝对数量减少，西方各国主要政党的党员人数减少幅度相当大，现有党员对党的事务的参与程度也比过去大大下降，至今尚无起色。政党的基层组织和地方组织萎缩，原本由它们来承担的联结党的中央组织与普通党员和选民的关系、在相应的行政区划范围内协调党的活动、为党的竞选和执政提供物质帮助及合法性资源等作用被削弱。另一方面，政党也有一些组织层级与过去相比得到了加强。党的中央机构在党内人力、财力和权力资源的分配上取得了越来越明显的优势；党的领袖和公职候选人是整个党的代表和象征，其个人素质和魅力日益成为左右选举成败的重要因素，他们凭借手中掌握的丰富的权力和资源获得了相当大的独立性，经常越过党员和党组织直接面对公众；议会党团和进入政府担任总统、内阁首脑以及其他高级官员的党员在党内的地位上升。

(3)政党与国家政权相互渗透和融合的程度加深

一方面，政党通过进入政府立法机关、行政机关和司法机关的党组织和党员，在人事任命、政策制定和施予政治恩赐等领域内全面操纵政府，保持了政党在整个政府过程中的垄断地位。另一方面，二战后西方各国政府通过制定、修改宪法和专门的政党法，以法律手段对政党的地位、作用、组织结构甚至行为方式进行了全面规范，同时也立法为政党提供资金、免费的媒体宣传时段等资源。从表面看来似乎政府对政党的影响也在日益加深，实际上却是各主流政党结成政治卡特尔，利用手中掌握的国家权力为自身服务，不但将国家的资源用于自己的生存和发展，而且对彼此之间竞争的激烈程度进行了限制，以达到长期垄断政权和排斥选举市场中新竞争者的目的。这就是西方学者所说的“卡特尔党”。“卡特尔党”模式的出现，标志着政党在性质上的重大变化，即从过去的由公民自愿组成的社会组织变成了今天的“准国家机关”，对西方政

党政治未来的发展产生了深远的影响。这在一定程度上弥补了因政党的选民基础削弱和部分组织萎缩而造成的损失。

(二)功能层面的变化

与上述20世纪60年代以来西方政党在结构层面上的变化相应的,是它们在从“群众党”向“全方位党”和“卡特尔党”演变的过程中,功能上发生的重大变化,主要体现在:

(1)政党的“代表性功能”受到削弱

“选民中的政党”衰落、政党与选民之间关系日渐疏远,使它们所承担的简化选民选择、教育公民、创造认同和忠诚的符号、动员选民参加选举等功能大大弱化;政党的基层组织和地方组织萎缩,不可避免地使它们原本发挥的利益表达与整合功能受到了冲击。政党的这些受冲击、被削弱的功能都属于“代表性功能”。

(2)政党的“制度性功能”得以维持甚至强化

政党仍然承担着培训政治精英、进行政治录用的责任,而且在各种政治组织之中也只有政党才能起到通过选举赋予政治选拔和政治录用以合法性的独特作用;此外,政党还保持甚至强化了它们对整个政府过程的操纵,在组织政府、保持政府的稳定、实现政策目标、控制政府的行政机构、对政府的行为负责等方面的功能更非其他政治组织所能代替。政党保持下来并加以强化的功能均可归入“制度性功能”的范畴之中。

(三)对当代西方政党变化的评价

从不同的视角来观察,西方政党的结构和功能呈现出不同的变化趋向。“政党衰落”说的支持者强调“选民中的政党”的衰落和政党“代表性功能”的削弱,“政党衰落”说的反对者则以“政府中

的政党”的强化和政党“制度性功能”的发挥为依据进行反驳。显然，要正确地认识“政党衰落”的问题，准确地把握当代西方政党的总体走势，我们需要注意两个问题：

第一，政党是一个由三个部分组成的统一整体，我们必须把这三个部分结合起来进行总体的分析和研究，看看它们是否在政治体制中仍然发挥着特殊的、不可替代的功能，是否仍然拥有发挥其功能所必需的组织能力和充足的资源。

第二，政党的组织结构、功能甚至定义都处在不断的发展变化之中，应当放在特定的历史条件下进行动态的考察，看看它们是否具有较强的适应环境的能力，足以应对社会结构、技术条件和政治制度的变化提出的挑战。

从本书各章对半个世纪以来西方政党发展状况的描写中，不难得出以上两个问题的答案。

第一，西方国家的选民虽然对政党的认同程度下降，但是很少有人否定政党在当代西方国家政治体制运作过程中的必要性；政党认识到在新的历史条件下既无可能又无必要保持过去那种与选民之间的长期稳定的、高水平的联盟关系，然而选举的压力使它们不可能放弃对选民的争取，其表达和整合各种社会利益的功能至今仍没有其他组织能够完全替代。

第二，西方政党在选举过程和政府过程中发挥的作用仍是独一无二的，无论是利益集团、社会运动还是新闻媒体都没有像一些学者预言的那样代替政党，反而与政党结合在一起，成为政党政治的补充。

第三，西方政党并不是故步自封的组织，它们也在不断地调整、变革，从“干部党”到“群众党”再到“全方位党”和“卡特尔党”，每一种新的政党模式的兴起都是对社会发展和技术变革所作出的

回应。因此,从总体上看,西方政党所受的挑战和冲击远远没有达到令它们衰落的地步,主流政党在政坛上销声匿迹的情况在过去50年里很少发生,当代政党也并没有面临迫在眉睫的衰败甚至消亡的危险。在判定西方政党衰落的依据尚不充分的情况下过早地下结论,很可能出现某些西方学者用略带调侃语调描述的情形,即当我们忙着给政党发讣告时,政党却悄然走向了复兴。近年来“政党衰落”理论之所以一再被强调,是因为支持这一理论的政治家和政党学者依然没有摆脱把“群众党”作为现代政党唯一范本的思维定式。事实上,今天我们看到的西方政党选民基础的扩大化、意识形态的中间化、政策倾向的趋同化以及竞选过程的媒体化和个人化,都表明了这些政党发挥作用的形式和获取资源的手段有所改变。从这个意义上讲,当代西方政党的变化更多地表现出了“政党转型”的特点。

二、西方政党的发展前景

当代西方政党以赢得选举、上台执政为首要目标。在从“群众党”到“全方位党”和“卡特尔党”的发展过程中,西方政党寻求更广泛的社会基础、包容性更强的意识形态、更开放的组织结构、更强大的“制度性功能”的种种努力,无不反映出它们抛却历史包袱、获得和维持政权的强烈愿望。这些变化使它们更适合西方国家变化了的选举市场,至少在可以预见的将来,“政党衰落”不会成为现实,以政党制度为基础的西方民主制度的运行也不会受到严重的威胁。

不过,西方国家“政党衰落”的说法也并非空穴来风。不存在迫在眉睫的危机,并不等于固有的矛盾得到了解决。西方政党作为现代政治组织,一贯宣称自己遵奉“国家植根社会,民众掌控政

府"的现代政治逻辑。根据这种逻辑,现代民主国家的"政党执政是在两个层面上展开的:一是在社会层面,主要任务是赢得社会的支持与拥护;二是在国家层面,主要的任务就是运用国家机器实现有效的社会治理,推动社会进步和发展"①。第一个层面解决的是政党执政基础的问题;第二个层面关注的是政党执政绩效的问题。二者相比,第一个层面的问题显然更具有根本意义。政党的生存状况、发展前景和执政绩效如何,从根本上取决于它们怎样把握自身与社会的关系。然而,透过西方政党的结构和功能变化的种种现象,可以概括出半个世纪以来西方政党比较清晰的发展轨迹:政党与社会之间的关系受到了侵蚀,作为社会与国家的中介和桥梁的政党,其重心正在由社会向国家转移。② 在政党的"三张面孔"中,凡与市民社会相关的部分,如政党的选民基础以及扎根于社会和选民之中的普通党员、基层组织和地方组织等组织层级都呈现出了稳定程度减弱、数量减少和规模萎缩的趋势,政党的"代表性功能"从总体上讲削弱了;与此同时,政党与国家相关的部分,即党的中央机构、党的领袖和"政府中的政党"却在国家的支持下得到了强化,政党的"制度性功能"增强了,越来越多地以国家的管理者和领导者而不是以社会和公众代表的身份出现。显然,正是在与国家和社会的关系问题上,西方政党的本质属性更加鲜明地暴露出来,即使在"群众党"的鼎盛时期,它们所代表的阶级、阶层和社会集团也只是社会中的少数,狭隘的社会基础迫使大多数西方政

---

① 引自刘建军主编:《执政的逻辑:政党、国家与社会》,上海辞书出版社 2005 年版,第 4-5 页。

② Richard S. Katz and Peter Mair, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party", in Party Politics, Vol. 1, No. 1, 1995, pp. 8-13.

党不愿公开表明自己的阶级属性,竭力塑造"全民党"、"人民党"形象。

我们还可以把视野放得更开阔些,从西方政党产生、发展的整个过程来思考这个问题。图 5.1 是卡茨和梅尔绘制的自政党诞生至今的市民社会、政党、国家关系的发展变化示意图。图中的第一部分反映了"干部党"或"权贵党"模式下政党与市民社会和国家的关系。这类政党位于国家与市民社会的交叉点上,它们在本质上是由那些既参与了国家又属于市民社会的人们所组成的委员会式的组织。从图中的第二部分可以看出,"群众党"是扎根于社会的党,它们诞生在社会中,将社会与国家联结起来,同选民之间长期的、牢固的联系使政党获得了比较充分的合法性和丰富的人力、物力、财力资源,与国家的密切联系又使它们掌握了部分政府权力来实践自己的纲领,兑现对选民的承诺,赋予政党一定程度的政府属性。在"群众党"的黄金年代,它们凭借鲜明的意识形态和比较完备的组织结构,较好地发挥了"代表性功能"和"制度性功能",为自己所代表的那部分选民提供了参与政府的途径,从而在社会的某些组成部分与政府之间架起了"桥梁",在相当长的时期内为实现社会、政党、国家关系的大体协调提供了条件。[1] 从这个角度看来,坚持"群众党"为理想政党模式的观点未必毫无道理,而强调超越"群众党"模式的主张也并非无懈可击。

---

① Richard S. Katz and Peter Mair, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party", in Party Politics, Vol. 1, No. 1, 1995, pp. 8 - 13.

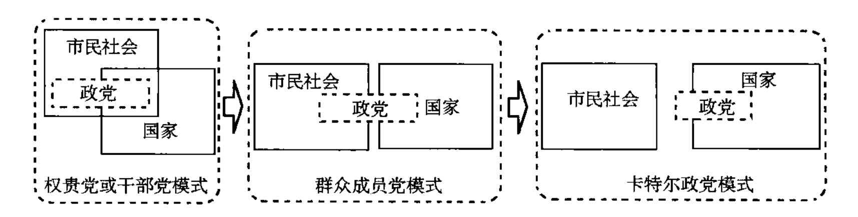


图 5.1 市民社会、政党、国家关系的变化①

图 5.1 的第三部分反映了“卡特尔党”模式下社会、政党与国家三者之间的关系。政党与市民社会疏远而接近甚至融入了国家。在这里，卡茨和梅尔对政党与社会疏远而接近国家的程度显然估计过高。事实上，在西方选举政治条件下政党不可能完全脱离社会而融入国家，它们无论在法律上还是政治实践中都不可能成为完全意义上的国家机构，其“代表性功能”也不会丧失殆尽。但是，政党偏离社会而接近国家的发展趋势是确凿无疑的。政党与国家相互渗透的程度加深，主流政党结成政治卡特尔垄断国家权力，固然使它们获得了维持生存和发展所需要的资源，但付出的代价也是十分高昂的。高水平的选民参与本来是西方政党竞逐和保持权力的合法性来源，然而从国家那里获得资源使政党对选民的依赖程度降低，主流政党意识形态和政策倾向的趋同，又让西方在野党自我标榜的“坚持原则的反对派”(principled opposition)大打折扣，结果是增加了选民在各个政党之间进行选择的难度，导致了选民对政党的冷漠态度。这样一来，就使西方政党政治的痼疾，即政党执掌政权与其代表性不足之间的矛盾更趋激化，让今天的政党陷入一种困境之中：政党是强大的，因为它们掌握了来自国家政权、企业、私人和利益集团的大量资源；政党同时又是弱小的，因

---

① Peter Mair, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford: Clarenden Press, 1997, P. 98,100,103. 转引自张小劲：《关于政党组织嬗变问题的研究：综述与评价》，载《欧洲》2002 年第 4 期，第 70 页。

为它们与社会的日渐疏远导致了执政的合法性不足。可以断定，将来的西方政党仍无法摆脱这种困境。

西方政党理论认为,政党是联系社会与国家、选民与政府的纽带。从这个理论出发,可以发现西方政党在结构和功能上的变化引发了一个根本性的问题:从长远来看,政党“代表性功能”的日益削弱会不会动摇政党本身的合法性,使政党失去它们作为联系社会与国家的桥梁和中介的地位,“成为一个对国家组织低效的微型拷贝”①而最终被其他组织所取代?我们承认,代表性不足的问题并非当代西方国家的“全方位党”或者“卡特尔党”所独有,也不是始于今日,在“群众党”的全盛时期同样存在着代表性不足的隐患,米歇尔斯提出的“寡头统治铁律”所揭示的“群众党”领导层的寡头倾向就是明证。我们也认识到,被认为最有可能替代政党的利益集团和媒体也不可能摆脱阶级属性,它们在当代西方国家“资金密集型”的选举中所起的作用已经充分证明了这一点。此外,西方政党还在不断尝试去建立与社会和选民的新型联系,这同样表明了它们仍具有生命力,能够存在下去并继续发挥不可或缺的作用。然而,“代表性危机”毕竟是西方政党挥之不去的梦魇,虽然在短期内还不致影响到政党和政府的运作,但其背后已潜藏着严重的危险——政党是西方民主制度整个链条中的关键一环,政党与社会的联系一旦丧失,不仅意味着政党必然走向衰落,而且将导致社会对国家权力的监督和制约完全丧失,西方民主制度的整体坍塌也就无可避免。②

---

① [德]罗伯特·米歇尔斯著,任军锋译:《寡头统治铁律——现代民主制度中的政党社会学》,天津人民出版社 2003 年版,第 318 - 319 页。

② Otto Kirchheimer, “The Catch-All Party”, in Peter Mair, *The West European Party System*, Oxford, Oxford University Press, 1990, pp. 50 - 60.

主要参考文献

(一)中文书籍

1. [美]阿伦·李帕特著:《选举制度与政党制度》,上海:上海世纪出版集团 2008 年版。

2. [美]阿伦·利普哈特著,陈崎译:《民主的模式:36 个国家的政府形式和政府绩效》,北京:北京大学出版社 2006 年版。

3. [英]爱德蒙·柏克著,缪哲选译:《美洲三书》,北京:商务印书馆 2003 年版。

4. [英]安东尼·吉登斯著,郑戈译:《第三条道路:社会民主主义的复兴》,北京:北京大学出版社 2000 年版。

5. [美]安东尼·唐斯著,姚洋等译:《民主的经济理论》,上海:上海世纪出版集团 2005 年版。

6. [英]比尔·考克瑟等著,孔新峰等译:《当代英国政治》(第四版),北京:北京大学出版社 2009 年版。

7. [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺编,中国问题研究所等单位组织翻译:《布莱克维尔政治学百科全书》,北京:中国政法大学出版社 1992 年版。

8. [美]丹尼尔·贝尔著,高铦等译:《后工业社会的来临》,北京:新华出版社 1997 年版。

9. [美]丹尼尔·贝尔著,张国清译:《意识形态的终结》,南京:江苏人民出版

社 2001 年版。

10. [德]斐迪南·穆勒－罗密尔、托马斯·波古特克著，郇庆治译：《欧洲执政绿党》，山东大学出版社 2005 年版。
11. [德]弗兰茨·瓦尔特著，张文红译：《德国社会民主党：从无产阶级到新中间》，重庆：重庆出版社 2008 年版。
12. 高锋、时红编译：《瑞典社会民主主义模式述评与文献》，北京：中央编译出版社 2009 年版。
13. [日]冈泽宪芙著，耿小曼译：《政党》，北京：经济日报出版社 1991 年版。
14. [美]戈斯内尔、斯莫尔卡著，复旦大学国际政治系译：《美国政党和选举》，上海：上海译文出版社 1980 年版。
15. 郭定平著：《政党与政府》，杭州：浙江人民出版社 1998 年版。
16. 郭亚丁著：《政党差异性研究：中国共产党与西方政党的比较》，北京：中国经济出版社 2005 年版。
17. 何思因著：《英美日提名制度与党纪》，台北：理论与政策杂志社 1993 年版。
18. 何立平著：《政党法律制度研究》，哈尔滨：黑龙江人民出版社 2003 年版。
19. 郇庆治著：《欧洲绿党研究》，济南：山东人民出版社 2000 年版。
20. 金重远著：《战后西欧社会党》，上海：上海人民出版社 1997 年版。
21. 梁琴、钟德涛著：《中外政党制度比较》，北京：商务印书馆 2000 年版。
22. 李道揆著：《美国政府和美国政治》，北京：商务印书馆 1999 年版。
23. 李华锋著：《英国工党与工会关系研究》，北京：人民出版社 2009 年版。
24. 林勋健主编：《西方政党是如何执政的》，北京：中共中央党校出版社 2002 年版。
25. 刘成著：《理想与现实：英国工党与公有制》，南京：江苏人民出版社 2003 年版。
26. 刘东国著：《绿党政治》，上海：上海社会科学院出版社 2002 年版。
27. 刘建飞著：《英国政党制度与主要政党研究》，北京：中国审计出版社 1995 年版。

28. 刘文富著:《网络政治:网络社会与国家治理》,北京:商务印书馆 2002 年版。

29. [英]罗纳德·欧文著,吴章彬等译:《西欧基督教民主党》,上海:上海译文出版社 1987 年版。

30. [美]罗伯特·达尔著,谭君久、刘惠荣译:《多头政体——参与和反对》,北京:商务印书馆 2003 年版。

31. [德]罗伯特·米歇尔斯著,任军锋译:《寡头统治铁律——现代民主制度中的政党社会学》,天津:天津人民出版社 2003 年版。

32. [法]莫里斯·迪维尔热著,雷竞璇译:《政党概论》,香港:青文文化事业有限公司 1991 年版。

33. 中联部资料编辑中心选编:《社会党国际和社会党重要文件选编》,北京:中共中央党校出版社 1993 年版。

34. [美]乔万尼·萨托利著,冯克利、阎克文译:《民主新论》,北京:东方出版社 1998 年版。

35. [美]乔万尼·萨托利著,雷飞龙译:《政党与政党制度》,台北:韦伯文化事业出版社 2000 年版。

36. [法]让·马雷、阿兰·乌鲁著,胡尧步、黄舍骄译:《社会党历史——从乌托邦到今天》,北京:商务印书馆 2000 年版。

37. 荣敬本、高新军主编:《政党比较研究资料》,北京:中央编译出版社 2002 年版。

38. [美]塞缪尔·P. 亨廷顿著,王冠华等译:《变化社会中的政治秩序》,北京:三联书店 1989 年版。

39. [美] 塞缪尔·马丁·利普塞特著,张绍宗译:《政治人:政治的社会基础》,上海:上海人民出版社 1997 年版。

40. 施雪华著:《政党政治》,香港:三联书店香港有限公司 1993 年版。

41. 孙关宏等主编:《政治学概论》,上海:复旦大学出版社 2003 年版。

42. [德]托马斯·迈尔著,殷叙彝译:《社会民主主义的转型——走向 21 世纪的社会民主党》,北京:北京大学出版社 2001 年版。

43. 王邦佐、李惠康主编:《西方政党制度社会生态分析》,上海:学林出版社1997年版。

44. 王长江著:《政党的危机——国外政党运行机制研究》,北京:改革出版社1996年版。

45. 王长江主编:《世界政党比较概论》,北京:中共中央党校出版社2002年版。

46. 王长江著:《政党现代化论》,南京:江苏人民出版社2004年版。

47. 王长江主编:《政党政治原理》,北京:中共中央党校出版社2009年版。

48. 王家瑞主编:《当代国外政党概览》,北京:当代世界出版社2009年版。

49. 王学东、陈林著:《九十年代西欧社会民主主义的变革》,北京:中央编译出版社1999年版。

50. 吴国庆著:《战后法国政治史》,北京:社会科学文献出版社2004年版。

51. 吴国庆著:《法国政党和政党制度》,北京:社会科学文献出版社2008年版。

52. 吴文程著:《政党与选举概论》,台北:五南图书出版公司1996年版。

53. [美]希尔斯曼著,曹大鹏译:《美国是如何治理的》,北京:商务印书馆1986年版。

54. [美] 西摩·马丁·李普塞特著,张华青等译:《一致与冲突》,上海:上海人民出版社1995年版。

55. 向文华著:《斯堪的纳维亚民主社会主义研究》,北京:中央编译出版社1999年版。

56. [美]小阿瑟·施莱辛格主编,复旦大学国际政治系编译:《美国民主党史》,上海:上海人民出版社1977年版。

57. [美]小阿瑟·施莱辛格主编,复旦大学国际政治系编译:《美国共和党史》,上海:上海人民出版社1977年版。

58. 谢复生著:《政党比例代表制》,台北:理论与政策杂志1992年版。

59. [美]谢茨施耐德著,任军锋译:《半主权的人民:一个现实主义者眼中的美国民主》,天津:天津人民出版社2000年版。

60. 熊复主编:《世界政党辞典》,北京:红旗出版社 1986 年版。
61. 杨雪冬、薛晓源主编:《"第三条道路"与新的理论》,北京:社会科学文献出版社 2000 年版。
62. 叶海波著:《政党立宪研究》,厦门:厦门大学出版社 2009 年版。
63. 俞邃主编:《外国政党概要》,南京:江苏人民出版社 2001 年版。
64. [美]詹姆斯·M. 伯恩斯等著,陆震纶等译:《民治政府》,北京:中国社会科学出版社 1996 年版。
65. 张立平著:《美国政党与选举政治》,北京:中国社会科学出版社 2002 年版。
66. 张世鹏著:《当代西欧工人阶级》,北京:北京大学出版社 2001 年版。
67. 张世鹏译:《德国社会民主党纲领汇编》,北京:北京大学出版社 2005 年版。
68. 张兹暑著:《美国两党制发展史》,石家庄:河北教育出版社 2003 年版。
69. 周淑真著:《政党和政党制度比较研究》,北京:人民出版社 2001 年版。
70. 周穗明、王玫等著:《西方左翼论当代西方社会结构的演变》,南京:江苏人民出版社 2008 年版。

(二)英文书籍

71. Bennett, W. Lance, *The Government Crisis: Media, Money, and Marketing in American Elections*, New York: St. Martin's Press, 1992.
72. Blevins, David, *American political parties in the* 21*st century*, Jefferson, N. C. : McFarland & Co. , 2006.
73. Blondel, Jean and Maurizio Cotta, *Party and Government: An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*, New York: ST. Martin's Press, INC. , 1996.
74. Blondel, Jean, and Maurizio Cotta, *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective*, New York: Palgrave Publishers Ltd, 2000.
75. Broughton, David, and Mark Donovan (eds.), *Changing Party Systems in*

Western Europe, London and New York: Pinter, 1999.

76. Budge, Ian and Hans Keman, *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford: Oxford University Press, 1990.

77. Campbell, Angus, Phillip E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Strokes. *The American Voter*, New York: Wiley 1960.

78. Crotty, William, *The Party Symbol: Readings on Political Parties*, San Francisco: W. H. Freeman and Company, 1980.

79. Dalton, Russell J., and Martin P. Wattenberg, *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

80. Diamond, Larry and Richard Gunther, *Political Parties and Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001.

81. Epstein, Leon D., *Political Parties in Western Democracies*, New Brunswick, Transaction Books, 1980.

82. Frantzich, Stephen E., *Political parties in the Technological Age*, New York & London, Longman, 1989.

83. Gibson, Rachel, Paul Nixon and Stephen Ward, *Political Parties and the Internet*, London, Routledge, 2003.

84. Gilbert, Dennis and Joseph A. Kahl, *The American Class Structure*, Hoyt Publishing Services, 1993.

85. Green, Donald, Bradley Palmquist and Eric Schickler, *Partisan Hearts and Mind: Political Parties and the Social Identities of Voters*, Yale University Press, New Haven & London, 2002.

86. Grofman, Bernard and Arend Lijphart, *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Algora Publishing, New York, 2003.

87. Gunther, Richard, Jose Ramonmonfero and Juan J. Linz, *Political parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford: Oxford University Press, 2002.

88. Hershey, Marjorie Randon, *Party Politics in America*, Pearson Education, Inc, 2006.

89. Hix, Siman, *The Political System of the European Union*, London: Macmillan Press Ltd, 1999.

90. Hug, Simon, Altering Party *Systems: Strategic Behavior and the Emergence of New Political Parties in Western Democracies*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.

91. Katz, Richard S., and Peter Mair, Party Organizations: *A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies*, 1960 – 90, Sage Publications, 1992.

92. Katz, Richard S., and Peter Mair, *How Parties Organize: Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies*, London, Sage Publications, 1994.

93. Katz, Richard S., and William Crotty, *Handbook of Party Politics*, London, Sage Publications, 2006.

94. LaPalombara, Joseph, and Myron Weiner, *Political Parties and Political Development*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1966.

95. Lipset, Seymour M., and Stein Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments*, New York: The Free Press, 1967.

96. Mair, Peter, *The West European Party System*, Oxford, Oxford University Press, 1990.

97. Mair, Peter, Wolfgang C. Müller and Fritz Plasser, *Political Parties and Electoral Change: Party Responses to Electoral Markets*, London, Sage Publications, 2004.

98. Moakley, Maureen, *Party Realignment and State Politics*, Columbus: Ohio State University Press, 1992.

99. Oleszek, Walter J., *Congressional Procedures and the Policy Process*, Washington, D. C.: CQ Press, 1996.

100. Ostrogorski, Moisei, *Democracy and the Organization of Political Parties*, Vol. I, II, New York, Macmillan Company, 1922.

101. Panebianco, Angelo, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

102. Radosh, Ronald, *Divided They Fell: The Demise of the Democratic Party* 1964 – 1996, New York: The Free Press, 1996.

103. Rosenstone, Seven J., Roy L. Behr and Edward H. Lazarus, *Third Parties in America*, Princeton: Princeton University Press, 1984.

104. Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems: a framwork for analysis*, Cambridge University Press, 1976.

105. Schattschneider, E. E., *Party Government*, Transaction Publishers, New Brunswick and London, 2004.

106. Siaroff, Alan, *Comparative European Party Systems: An Analysis of Parliamentary Elections Since* 1945, New York: Garland Publishing, Inc. 2000.

107. Stanley, Harold W., and Richard G. Niemi, *Vital Statistics on American Politics* 2003 – 2004, Washington: CQ Press, 2003.

108. Ware, Alan, *Political Parties and Party Systems*, Oxford: Oxford University Press, 1996.

109. Wattenberg, Martin P., *the Decline of American Political Parties* 1952 – 1996, Cambridge, Massachusetts: Havard University Press, 1998.

110. Webb, Paul, David M. Farrell and Ian Holliday, *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University, 2002.

111. Williams, Robert, *Party finance and political corruption*, Macmillan: University of Durham, 2000.

112. Woldendorp, Jaap, Hans Keman and Ian Budge, *Party Government in* 48 *Democradies* (1945 – 1998), The Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2000.

(三)中文论文

113. 柴宝勇:《政党认同研究在西方:综述与评价》,载《浙江工商大学学报》2007 年第 5 期。

114. 陈露:《西欧社会党的组织改革及政党现代化进程》,载《当代世界与社会主义》2004 年第 1 期。

115. 程容宁:《西方国家的政党经费来源透视》,载《社会主义研究》2003 年第 5 期。

116. 段志超:《"政党政治危机"与当代政党政治的发展形态》,载《求实》2009 年第 1 期。

117. 高锋:《从党纲的八次修改看瑞典社民党的理论创新与调整》,载《当代世界与社会主义》2007 年第 5 期。

118. 何强:《试析二十世纪八十年代以来德国社会民主党的组织体制变革》,载《当代世界社会主义问题》2004 年第 2 期。

119. 何军:《西方国家的政党与媒体关系分析》,载《当代世界与社会主义》2004 年第 4 期。

120. 何增科:《政党的转型和现代化》,载《当代世界与社会主义》2003 年第 2 期。

121. 郇庆治:《西方政党体制理论:一种比较观点》,载《山东大学学报(哲学社会科学版)》2001 年第 5 期。

122. 姜辉:《西欧传统左翼政党与新社会运动的关系》,载《当代世界与社会主义》2003 年第 5 期。

123. 姜琳:《目前美国政党政治的特点及影响》,载《当代世界与社会主义》2004 年第 5 期。

124. 金鑫:《新世纪初世界各国政党理论探索和政策调整的动态变化》,载《当代世界与社会主义》2002 年第 2 期。

125. 李路曲:《西欧政党与政府的关系、政党交易和政党的衰落》,载《马克思主义与现实》2006 年第 6 期。

126. 李路曲:《导致欧美政党权力结构变迁的因素及相关争论》,载《当代世界

社会主义问题》2006年第3期。

127. 刘波:《西方绿党及其启示》,载《学术论坛》2004年第1期。

128. 刘长江:《政党的转型还是政党的衰落》,载《江苏行政学院学报》2008年第6期。

129. 刘成:《英国工党主流意识形态形成和变化的原因》,载《欧洲》2002年第2期。

130. 刘红凛:《政党法的世界概况与主要成因》,载《当代世界与社会主义》2009年第1期。

131. 刘靖北:《国外主要政党组织革新及发展趋势》,载《中国浦东干部学院学报》2009年第3期。

132. 刘守刚、郝煜华:《政党政治的财政基础——政党财政类型的比较分析》,载《上海财经大学学报》2008年第6期。

133. 陆梅:《从英国工党与工会关系看工党职能的变化》,载《南通师范学院学报(哲学社会科学版)》2002年第1期。

134. 罗云力:《西欧民主现状评估》,载《当代世界与社会主义》2004年第4期。

135. 罗云力:《西欧政党政治的危机与解析》,载《欧洲》2004年第5期。

136. 门洪华:《社会结构、政党危机与2009年大选前景——关于德国政党体制变迁的调研与思考》,载《国际观察》2009年第5期。

137. 牛旭光:《西方国家政党经费来源琐议》,载《山西社会主义学院学报》2000年第3期。

138. 任军锋:《政党·公民社会·国家——以瑞典政党模式为中心》,载《欧洲》2004年第4期。

139. 任军锋:《后工业·后物质·政党——以北欧五国政治文化变迁为中心》,载《欧洲》2003年第6期。

140. 施雪华:《论西方政党体制内外组织结构的相互关系》,载《浙江社会科学》1998年第2期。

141. 史志钦:《欧洲极右政党透视》,载《国际论坛》2001年第6期。

142. 唐娟:《传媒、政府、政党——对近现代欧美国家传媒与政府关系之演进的历史考察》,载《当代世界与社会主义》2000 年第 4 期。
143. [德]托马斯·迈尔:《媒体社会与社会民主党的选举战略》,载《当代世界与社会主义》1999 年第 2 期。
144. 王凤鸣、王军:《西方国家政党的历史发展脉络及其意蕴》,载《社会科学论坛》2001 年第 12 期。
145. 王虹:《西方政党中间化发展特点透视》,载《东北大学学报(社会科学版)》2004 年第 3 期。
146. 王军:《西方学者政党研究方法论管窥》,载《社会科学论坛》2002 年第 5 期。
147. 王军:《英国的政党财政改革及其对新工党的影响》,载《当代世界社会主义问题》2007 年第 2 期。
148. 王庆兵:《试析政党认同的功能与构建途径》,载《广西社会科学》2004 年第 8 期。
149. 王庆洲:《西方资本主义国家的党政关系略论》,载《政治学研究》2003 年第 1 期。
150. 王韶兴:《政党政治与政党制度论》,载《政治学研究》2000 年第 4 期。
151. 吴浩:《新中产阶级的兴起与当代欧美政党政治的变化》,载《南京社会科学》2007 年第 12 期。
152. 谢峰、王燕:《社会党与媒体政治》,载《中国改革》2002 年第 9 期。
153. 谢峰:《从时代变迁看西方政党的发展趋势》,载《中共济南市委党校学报》2004 年第 4 期。
154. 徐锋:《当代西方政党组织形态变化述评》,载《欧洲研究》2006 年第 4 期。
155. 徐昕:《西方政党组织形态嬗变的背后——对"卡特尔"型政党组织形态的分析》,载《江苏社会科学》2008 年第 3 期。
156. 杨皓、史志钦:《欧洲新民粹主义政党探析》,载《国际论坛》2004 年第 4 期。

157. 杨宜勇:《对瑞典和德国中产阶级的考察》,载《开放导报》2004 年第 3 期。

158. 姚尚建:《政党政府的结构与功能》,载《重庆社会科学》2007 年第 12 期。

159. 张紧跟:《政治参与功能分析:政党研究的一种新范式》,载《中山大学学报(社会科学版)》2000 年第 4 期。

160. 张小劲:《西方政党分析模式的演变及其所包含的现实政治生活图景》,载《当代世界与社会主义》1997 年第 2 期。

161. 张小劲:《关于比较政党研究基本路径的历史考察及其思考》,载《当代世界与社会主义》2002 年第 1 期。

162. 张小劲:《关于政党组织嬗变问题的研究:综述与评价》,载《欧洲》2002 年第 4 期。

163. 张文红:《并肩前进抑或分道扬镳? ——德国社民党与工会的关系》,载《欧洲》2003 年第 6 期。

164. 张文红:《谁是人民党——德国两个主流政党的定位问题》,载《当代世界与社会主义》2008 年第 2 期。

165. 张文红:《人民党缘何失去其人民? ——〈汉堡纲领〉之后的德国社会民主党》,载《当代世界与社会主义》2009 年第 4 期。

166. 张文成:《西方社会的新变化对政党的挑战》,载《当代世界与社会主义》2004 年第 1 期。

167. 张业亮:《"关键性选举"与美国选举政治的变化》,载《美国研究》,2004 年第 3 期。

168. 张迎红:《英国工党组织体系的现代化》,载《当代世界社会主义问题》2002 年第 3 期。

169. 周敬青、吴海红:《中外政党基层组织的功能定位》,载《上海党史与党建》2009 年第 3 月号。

(四)英文论文

170. Abedi, Amir, "Challenges to Established Parties: The Effects of Party Sys-

tem Features on the Electoral Fortunes of Anti-Political-Establishment Parties", in European Journal of Political Reasearch 41(2002).

171. Allen, Christopher S., "Empty Nets: Social Democracy and the 'Catch-All Party Thesis' in Germany and Sweden", in Party Politics, Vol. 15, No. 5 (2009).

172. Appleton, Andrew M., and Daniel S. Ward, "Measuring Party Organization in the United States: An Assessment and a New Approach", in Party Politics, Vol. 1, No. 1(1994).

173. Appleton, Andrew M., and Daniel S. Ward, "Party Response to Environmental Change: A Model of Organizational Innovation", in Party Politics, Vol. 3, No. 3 (1997).

174. Beyme, Klaus Von, "The Concept of Political Class: A New Dimension of Research of Elites", in West Politics, Vol. 19, No. 1(January 1996).

175. Biezen, Ingrid Van, "The Place of Parties in Contamporary Democracies", in West Politics, Vol. 26, No. 3(July 2003).

176. Biezen, Ingrid Van, "Political Parties as Public Utilities", in Party Politics, Vol. 10, No. 6(2004).

177. Blondel, Jean, "Toward a Systematic Analysis of Government-Party Relationships", in International Political Science Review, Vol. 16, No. 2(1995).

178. Burchell, Jon, "Evolving or Conforming? Assessing Organizational Reform Within European Green Parties", in West European Politics, Vol. 24, No. 3 (July 2001).

179. Clarke, Harold D., and Marianne C. Stewart, "The Decline of Parties in the Minds of Citizens", in Political Science, 1998. 1.

180. DeSart, Jay A., "Information Processing and Partisan Neutrality: A Reexamination of the Party Decline Thesis", in The Journal of Politics, Vol. 57, No. 3 (August 1995).

181. Doherty, Ivan, "Democracy out of Balance: Civil Society Can't Replace Po-

litical Parties", in Policy Review(April 2001).

182. Fiorina, Morris P., "Parties and Partisanship: A 40-Year Retrospective", in Political Behavior, Vol. 24, No,2(June 2002).

183. Gerring, John, "Minor Parties in Plurality Electoral Systems", in Party Politics, Vol. 11, No. 1(2005).

184. Gibson, Rachel K., and Andrea Römmele, "Measuring the Professionalization of Political Campaigning ", in Party Politics, Vol. 15, No. 3(2009).

185. Gray, Mark and Miki Caul, "Declining Voter Turnout in Advanced Industrial Democracies,1950 to 1997", in Comparative Political Studies, Vol. 33, No. 9 (November 2000).

186. Gunther, Richard and Larry Diamond, "Species of Political Parties: A New Typology", in Party Politics, Vol. 9, No. 2(2003).

187. Harmel, Robert and Kenneth Janda, "An Integrated Theory of Party Goals and Party Change", in Journal of Theoretical Politics 6(3)(1994).

188. Heinisch, Reinhard, "Success in Opposition-Failure in Government: Explaining the Performance of Right-Wing Populist Parties in Public Office", in West Politics, Vol. 26, No. 3(July 2003).

189. Holmberg,Sören, "Are Political Parties Necessary", in Electoral Studies 22 (2003).

190. Hopkin, Jonathan, "The Problem With Party Finance ", in Party Politics, Vol. 10, No. 6(2004).

191. Ignazi, Piero, "The Crisis of Parties and the Rise of New Political Parties", in Party Politics, Vol. 2, No. 4(1996).

192. Katz, Richard S., and Peter Mair, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party", in Party Politics, Vol. 1, No. 1(1995).

193. Katz, Richard S., and Peter Mair, "Cadre, Catch-All or Cartel?", in Party Politics, Vol. 2, No. 4(1996).

194. Kennedy, Simon and Jonathan Joseph, "The Erosion of Party Politics in Briton", in New Political Science, Volume 23, No. 2(2001).

195. Koole, Ruud, "Cadre, Catch-All or Cartel: A Comment on the Notion of the Cartel Party", in Party Politics, Vol. 2, No. 4(1996).

196. Krouwel, Andre, "Otto Kirchhermer and the Catch-All Party", in West Politics, Vol. 26, No. 2(April 2003).

197. LaPalombara, Joseph, "Reflections on Political Parties and Political Development, Four Decades Later", in Party Politics, Vol. 13, No. 2(2007).

198. Mair, Peter and Ingrid van Biezen, "Party Membership in Twenty European Democracies, 1980 – 2000", in Party Politics, Vol. 7, No. 1(2001).

199. Mudde, Cas, "The Paradox of the Anti-Party Party: Insights from the Extreme Right", in Party Politics, Vol. 2, No. 2(1996).

200. Pappas, Takis S., "Patrons against partisans: The Politics of Patronage in Mass Ideological Parties", in Party Politics, Vol. 15, No. 3, 2009

201. Pierre, Jon, Lars Svasand and Anders Widfeldt, "State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality", in West European Politics, Vol. 23, No. 3(July 2000).

202. Rachel K. Gibson and Andrea Römmele, "Measuring the Professionalization of Political Campaigning", in Party Politics, Vol. 15. No. 3(2009).

203. Reiter, Howard L., "Party Decline in the West: A Skeptic's View", in Journal of Theoretical Politics 1(3)(1989).

204. Römmele, Andrea, "Political Parties, Party Communication and New Information and Communication Technologies", in Party Politics, Vol. 9, No. 1 (2003).

205. Schedler, Andreas, "Anti-Political-Establishment Parties", in Party Politics, Vol. 2, No. 3(1996).

206. Selle, Per and Lars Svasand, "Membership in Party Organizations and the Problem of Decline of Parties", in Comparative Political Studies, Vol. 23,

No. 4 (1991).

207. Seyd, Patrick and Paul Whiteley, "British Party Members: An Overview", in Party Politics, Vol. 10, No. 4(2004).

208. Stone, Walter J., Ronald B. Rapoport and Monique B. Schnerder, "Party Members in a Three-Party Election: Major-Party and Reform Activism in the 1996 American Presidential Election", in Party Politics, Vol. 10, No. 4 (2004).

209. Tan, Alexander C., "Party Change and Party Membership Decline: An Exploratory Analysis", in Party Politics, Vol. 3, No. 3(1997).

210. Warner, Carolyn M., "Political Parties and the Opportunity Costs of Patronage", in Party Politics, Vol. 3, No. 4(1997).

211. Williams, Michelle Hale, "Catch-All in the Twenty-First Century? Revisiting Kirchheimer's Thesis 40 Years Later: An Introduction", in Party Politics, Vol. 15, No. 5(2009).

212. Yanai, Nathan, "Why Do Political Parties Survive?", in Party Politics, Vol. 5, No. 1(1999).

后　记

本书是在我的博士学位论文的基础上修改、扩展而成的。

在书稿付梓之际，我首先要感谢我的导师林勋健教授。从论文的选题、资料的搜集、文章的谋篇布局，乃至论断的表述，林老师都给予了大量的指导和帮助。其实，多年来恩师的帮助和提携又何止于此，在专业学习和研究方面固然谆谆教诲、精心雕琢，在生活中的关怀和照顾也无微不至，师恩厚重，难以尽言。

在论文的写作和修改过程中，我还得到了北京大学国际关系学院的黄宗良教授、潘国华教授、张世鹏教授、孔凡君教授、张光明教授的指导和帮助。各位先生高屋建瓴，提出了很多宝贵的意见，为文章纠正了不少错漏之处，在此一并致以谢意。

同时，我还要感谢中国人民大学马克思

主义学院的秦宣教授和齐鹏飞教授,他们在工作中和生活上给予我诸多的关照和支持,使本书的写作和出版得以顺利进行,谨向他们表示诚挚的谢意。

中国传媒大学出版社的王进副社长、新闻传播编辑室蔡开松主任为本书的早日付梓付出了很多心血,在此深表谢忱。

最后要感谢我的家人,他们对我寄予的殷殷期盼是促使我不断进取的动力,他们的理解支持和默默奉献使我得以安心于学习和研究。

国外政党研究是一个大有可为的领域,要在这个领域内做出成绩,除了严格的学术训练之外,还需要深厚的理论素养和丰富的知识积累,这些均非旦夕之功便可获得。因此,本书的完成对我而言只是一个阶段性的小结。学海无涯,我愿以苦作舟,不负师长和亲人的期望。

西方政党的衰落和转型是一个非常重要而且复杂的问题,我虽已竭尽全力完成书稿,但因才疏学浅而心中实感不安。书中的不当之处,恳请诸位专家和读者不吝指教。

陈崎

2010 年 5 月于北京